

Per T. Eikeland

# **Husleieordninger i statlig eiendomsforvaltning**

*Teoretisk grunnlag og praktiske erfaringer*

Rapport til Moderniseringsdepartementet,  
Oslo, 28. januar 2005



**DR.ING. PER T. EIKELAND**

per.eikeland@pte.no  
<http://www.pten.no>

Rådhusgaten 17  
0158 Oslo

telefon 22 41 36 30  
mobiltel 90 66 77 96

# INNHold

<b>1</b>	<b>SAMMENDRAG</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>INNLEDNING</b>	<b>6</b>
2.1	Oppdrag og problemstilling	6
2.2	Husleieordninger og internleie	6
2.3	Husleieberegningen	7
2.4	Disposisjon	7
<b>3</b>	<b>HISTORISK PERSPEKTIV PÅ INNFORING AV HUSLEIEORDNINGER</b>	<b>9</b>
3.1	Oversikt	9
3.2	Utviklingen i Norge	9
3.2.1	Statens bygge- og eiendomsdirektorat - Statsbygg	9
3.2.2	Statens utleiebygg AS	11
3.2.3	Kostnadsdekkende husleie i Forsvaret	12
3.3	Utviklingen i Sverige	13
3.4	Finland	15
3.5	Danmark	15
3.6	Drivkreftene bak utviklingen	17
3.6.1	Profesjonalisering av eiendomsforvaltningen	18
3.6.2	Trender i organiseringen av statsforvaltningen	18
<b>4</b>	<b>TEORETISK PERSPEKTIV</b>	<b>20</b>
4.1	Oversikt	20
4.2	Teoretisk bakgrunn for husleieordningene	20
4.2.1	Direkte konsekvenser av husleieordninger	21
4.2.2	Incitamentsvirkninger	22
4.2.3	Beregning av husleien	25
4.3	Konsekvenser av husleieordninger i forhold til kriterier for god eiendomsforvaltning	26
4.3.1	Det foreligger overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen	27
4.3.2	Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen	27
4.3.3	Tilfredsstillende prioriterte brukerbehov	27

4.3.4	Effektiv arealutnyttelse	27
4.3.5	Godt, verdibevarende vedlikehold	27
4.3.6	Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning	28
4.3.7	Målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter	28
4.3.8	Hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen	29
4.3.9	Riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter	29
4.3.10	Lovpålagte krav overfor eier og bruker blir ivaretatt.	29
<b>5</b>	<b>ERFARINGER MED HUSLEIEORDNINGER - EMPIRI</b>	<b>30</b>
5.1	Svenske erfaringsrapporter	30
5.2	Den første evalueringen av husleieordningen i Statsbygg	32
5.3	Andre rapporter	32
5.4	Supplerende undersøkelser - intervjuer med Statsbygg og Forsvarsbygg	34
5.4.1	Statsbyggs nyere erfaringer	34
5.4.2	Erfaringer fra Forsvarsbygg	35
5.5	Husleieordningens betydning for vedlikeholdet	37
5.5.1	Datagrunnlag og analyse av vedlikeholdet i universitets- og høyskolesektoren	37
5.5.2	Resultater	39
5.5.3	Konklusjon	40
<b>6</b>	<b>REFERANSELISTE</b>	<b>41</b>
<b>7</b>	<b>VEDLEGG 1:</b>	
	Foilserie utarbeidet av Multiconsult - Copyright Multiconsult AS	42

## 1 Sammendrag

Husleieordninger har fått en økende utbredelse både i offentlig eiendomsforvaltning og i private konsern de siste 10 - 15 årene. Etter den faglige og administrative sentraliseringen av eiendomsforvaltningen som har skjedd gradvis særlig i siste halvdel av forrige århundre, har ulike drivkrefter bidratt til at husleieordninger i dag er nærmest en selvfølge for den statlige eiendomsforvaltningen i de nordiske landene. For større konsern i privat sektor er det også en sterk trend i retning av at eiendomsforvaltningen skilles ut som egne resultatenheter basert på husleieordninger.

De viktigste drivkreftene bak denne utviklingen synes å være generelle trender i organisasjons- og styringsprinsipper hvor offentlig forvaltning i stor grad følger trender fra større konsern i privat sektor. Bruk av interne service-leveranseavtaler, utvikling av bestiller - leverandør - relasjoner, utskillelse av forretningsområder for konkurranseutsetting og outsourcing er prinsipper som har fått økende utbredelse i privat og offentlig sektor. Eiendomsforvaltningen er et område som egner seg spesielt godt for slike organisasjons- og styringsprinsipper, som legger til rette for en desentralisering av beslutningsmyndighet basert på mål- og resultatstyring.

Motivene som legges til grunn for husleieordninger varierer, men har som fellestrekk at eiendomsforvaltningen skilles ut som egen resultat enhet som grunnlag for en forretningsmessig styring gjennom bruk av markedsmessige prinsipper. Konkurransen fra det private markedet blir brukt som middel både til å effektivisere egen eiendomsforvaltning og til å dekke behovene for lokaler på best mulig måte sett i forhold til de reelle, totale lokalkostnadene. Balansering av brukerorientering i forhold til eierinteressene, og eiendomsmassens karakter, som grad av formålsbygg, spesialtilpasning til brukernes institusjonelle karakter og praktiske behov osv, har stor betydning for hvordan den mulige konkurransen fra private utleiery og leverandører blir utnyttet.

En nærmere gjennomgang av det teoretiske grunnlaget for husleieordninger viser at disse dels bygger på noen grunnleggende prinsipper, dels på forventninger om klare incitamentsvirkninger knyttet til partenes egeninteresser og markedsmekanismer.

Generelt kan det konkluderes med at husleieordningens antatte incitamentsvirkning i retning av mer effektiv ressursallokering er betinget av hvilken beslutningsmyndighet brukerne gis og hvilke økonomiske og praktiske rammebetingelser de har. Forutsatt at brukerne i utgangspunktet har rammebetingelser som fremmer en effektiv ressursanvendelse, er det grunn til å forvente at husleieordninger vil gi incitament til økt kostnadsbevissthet i forhold til arealbruk og krav til standard og beliggenhet.

Konsekvensene av husleieordningen i forhold til kriterier for god eiendomsforvaltningen er entydig positive. En teoretisk drøftelse av mulige effekter bekrefter at det er grunn til å forvente at en husleieordning vil legge til rette for et bedre bygningsmessig vedlikehold, som følge av at det økonomiske grunnlaget sikres, og fordi husleieordninger dels forutsetter og dels legger til rette for en profesjonell

eiendomsforvaltning og hensiktsmessige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter.

Erfaringene med husleieordninger i Sverige og Norge bekrefter at dette er et grunnprinsipp som legger til rette for en god eiendomsforvaltning og et hensiktsmessig system for lokalanskaffelser basert på brukernes prioriterte behov. Fra Sverige rapporteres det særlig om positive effekter i forhold til eiendomsforvaltningen. Det påpekes en del problemområder i forholdet mellom brukere og huseier for formålseiendommer hvor markedet ikke har tilstrekkelig korrigerende effekt på leiefastsettelsen og kostnadsnivået. Det hevdes likevel at vekten av de positive sidene ved ordningen tilsier at de påpekte problemene bør løses innenfor rammen av husleieordningen som overordnet prinsipp.

Ulike erfaringer viser at incitamentsvirkningene i forhold til brukerne er klare på enkelte områder. For eksempel er det stor interesse for å spare husleie ved å si opp arealer som man ikke lenger har bruk for. Når det gjelder krav til standard, beliggenhet og areal for nybygg, er bildet mer variert, men det er likevel et hovedinntrykk at husleien har en viss dempende effekt på brukernes krav i de fleste tilfeller.

I Norge har vi mest omfattende erfaringer med Statsbyggs husleieordning som har vært virksom siden 1993. Når vi sammenligner forsknings- og undervisningsbygninger som eies av staten, har samme alder og er av samme bygningskategori, finner vi at bygninger under husleieordningen har en klart bedre bygningsmessig tilstand enn bygninger utenfor husleieordningen. Denne klare, positive sammenhengen som er påvist mellom husleieordning og vedlikehold gjelder utvilsomt for den bygningsmassen og det husleieregimet den er påvist for. Det er rimelig å anta at et bedre vedlikehold også kan forventes for andre bygningstyper under det samme husleieregimet. Derimot gir dette erfaringsmaterialet ikke grunnlag for å trekke konklusjoner om mulige positive effekter av andre husleieordninger som bygger på andre hovedprinsipper, f. eks. enklere former for internleie innen en enkelt institusjon.

## 2 Innledning

### 2.1 Oppdrag og problemstilling

Moderniseringsdepartementet har nedsatt et interdepartementalt utvalg som skal vurdere og anbefale løsninger for den fremtidige statlige bygge- og eiendomsforvaltningen. Formålet er relativt raskt å få frem forslag til endringer som vil gi en mest mulig effektiv statlig bygge- og eiendomsforvaltning i et samfunnsmessig perspektiv.

Som ledd i utredningsarbeidet har utvalgets leder Carlo Thomsen bedt Dr.ing. Per T. Eikeland om å utarbeide dette notatet til utvalget om teoretiske betraktninger som ligger til grunn for leiebetalingsordninger og eventuelle empiriske undersøkelser som dokumenterer erfaringer med slike ordninger.

Med den korte tiden som har vært til rådighet, har det ikke vært mulig å gjøre egne undersøkelser av nevneverdig omfang, bortsett fra noen åpne intervjuer med representanter for Statsbygg og Forsvarsbygg. På grunnlag av en omfattende registrering av tilstanden for bygningsmassen i universitets- og høyskolesektoren fra høsten 2002 er det likevel gjort nye analyser av betydningen av husleieordningen for eiendommenes tekniske tilstand.

### 2.2 Husleieordninger og interneleie

Jeg har valgt å bruke betegnelsen *husleieordninger* som en samlebetegnelse for alle forhold mellom huseier og leietaker der disse er *adskilte virksomheter* med klart adskilt økonomi, men likevel tilhører samme juridiske person, f.eks. den norske stat. Dette betyr at den som eier og forvalter bygningene har samme overordnede eier (staten) som bygningenes brukere, men huseier og leietaker kan likevel forventes å opptre som selvstendige parter i leieforholdet. Husleieordninger forutsetter at *huseier og leietaker har adskilte økonomier, slik at leiebetalingen betraktes av begge parter som en reell økonomisk transaksjon.*

Når huseier og leietaker er en og samme bedrift eller organisasjon, er det naturlig å bruke betegnelsen *internleie*. Slike ordninger vil gjerne fremstå som en budsjetteringsteknikk mer enn et reelt forretningsmessig forhold. Ordninger med internleie eller intern kostnadsfordeling hvor brukervirksomheten regnskapsmessig belastes kostnadene ved lokalene, men uten at dette skjer med grunnlag i en forhandlet avtale mellom to økonomisk adskilte parter, vil derfor ikke være dekket av begrepet husleieordning i denne rapporten.

I en del tilfeller har huseier blitt skilt ut som heleide datterselskaper, slik tilfellet er i Norge med Entra Eiendom AS og i Sverige med Vasakronan Holding AB og Akademiska Hus AB. Aksjeselskapsorganisering (bolagisering i Sverige) medfører at avstanden mellom staten som eier og den bygningsmassen som eies gjennom aksjeselskapet, kan bli relativt stor. AS-formen innebærer også en del andre problemstillinger i forhold til lov om offentlige anskaffelser, EØS-avtalen og det

rettslige forholdet mellom staten som leietaker og staten som indirekte huseier, som det vil føre for langt å gå inn på i denne rapporten. Praksis har også vist at heleide statlige aksjeselskap på kort tid kan bli solgt ut til private, helt eller delvis. Statlige virksomheters leieforhold til statlige aksjeselskap som huseier utvikles derfor gjerne til å bli tilnærmet lik et privatrettslig leieforhold.

I gjennomgangen av teoretisk grunnlag og praktiske/empiriske erfaringer med husleieordninger er det lagt til grunn den definisjonen som er skissert ovenfor, at begge parter tilhører staten som juridisk person, men er selvstendige organisasjoner i forhold til hverandre og med adskilte økonomier.

### **2.3 Husleieberegningen**

Husleien fastsettes i prinsippet enten som

- kostnadsbasert leie, med et normert krav til avkastningen av investert kapital, eller som
- markedsbasert leie, basert på sammenlignbare leieforhold i det private marked.

Ved markedsleie vil det være leiemarkedet som bestemmer hvilken kapitalavkastning leien skal gi i det enkelte tilfelle. Modeller for husleieberegninger er grundig behandlet i en rekke andre arbeider og skal derfor ikke omtales nærmere her.

Det er imidlertid et viktig poeng at spørsmålet om kostnadsleie eller markedsleie sees i sammenheng med leietakers og huseiers valgfrihet. Dersom begge parter har som reelt alternativ å kunne velge å inngå leieavtale med en tredjepart (huseier/leietaker), kan det være mest formålstjenlig å fastsette husleien på markedsvilkår. Dersom dette ikke er tilfelle og partene i praksis eller formelt er bundet til å inngå leieavtale med hverandre, vil en kostnadsbasert leieberegning være naturlig. I mange sammenhenger vil realiteten være at den ene eller begge parter (huseier - leietaker) i større eller mindre grad vil ha begrensede valgmuligheter. Hvilke grunnprinsipp som da bør velges for husleieberegningen må vurderes i forhold til hvilke effekter man tar sikte på å oppnå.

I denne rapporten er slike spørsmål om prinsipper for leieberegningen og partenes handlerfrihet kun berørt i den grad de kan ha betydning for de sammenhenger som drøftes. Det er de generelle teoretiske forutsetningene for husleieordninger i staten og empiriske funn og praktiske erfaringer som kan belyse virkningene av husleieordninger som er rapportens hovedtema.

### **2.4 Disposisjon**

Endringer i offentlig forvaltning skjer ikke bare ut fra politiske mål og teoretisk/praktisk forståelse av hvordan målene kan nås. Det er neppe å ta hardt i å hevde at en rekke endringer best kan forstås i et historisk perspektiv. Det gis derfor først en kort historisk oversikt over innføringen av husleieordninger i Norge, Sverige, Finland og Danmark. Historikken oppsummeres med en forsøksvis fremstilling av historiske drivkrefter bak utviklingen.

Det teoretiske grunnlaget for husleieordningene gjennomgås deretter i kapittel 4, som også gir en teoretisk drøftelse av konsekvensene av husleieordninger i forhold til kriterier for god eiendomsforvaltning.

Kapittel 5 oppsummerer erfaringer og rapporter om hvordan husleieordninger har vist seg å virke i praksis. Egne intervjuer med Statsbygg og Forsvarsbygg samt en analyse av tilgjengelige data for vedlikeholdstilstanden av bygninger utenfor og innenfor Statsbyggs husleieordning brukes til å supplere foreliggende materiale.



## 3 Historisk perspektiv på innføring av husleieordninger

### 3.1 Oversikt

Innføring av husleiebetaling innenfor offentlige virksomheter og internt i større private konsern har skjedd gradvis de siste 10 - 15 årene. Byggnadsstyrelsen i Sverige hadde riktignok tidligere innført en form for internleie, men dette fungerte mer som et budsjett- og regnskapsprinsipp enn som en reell husleie. Ved inngangen til 1990-årene hadde Norge og de øvrige nordiske landene ulike grader av sentralisering av statens eiendomsforvaltning og byggevirksomhet, men alle var tradisjonelt bevilgningsstyrte både på utgifts- og investeringssiden.

I dag er alle de sentrale, statlige eiendomsforvaltningene i Norden finansiert gjennom husleie fra sine statlig brukere. Et bredt spekter av organisasjons- og tilknytningsformer er tatt i bruk, fra den danske Slots- og ejendomsstyrelsen, som fortsatt er egen intern styrelse i Finansministeriet, til aksjeselskaper som gradvis selges ut til private, slik vi har sett i Sverige og Finland.

I dette kapitlet gis først et riss av denne utviklingen i Norge, Sverige, Danmark og Finland frem til dagens situasjonsbilde, hvor husleieordninger er innført for statens sivile eiendomsforvaltning i stor utstrekning i samtlige av landene.

Drivkreftene bak denne utvikling gjennomgås i slutten av kapitlet.

### 3.2 Utviklingen i Norge

#### 3.2.1 Statens bygge- og eiendomsdirektorat - Statsbygg

De ulike sektorer av statsforvaltningen har ulike organisasjonsformer som har vært i bruk for eiendomsforvaltningen. Statens bygg- og eiendomsdirektorat (SBED) ble etablert fra 1. januar 1960. Før dette var det de ulike fagdepartementene og deres underliggende etater som var administrativt ansvarlige for byggevirksomheten og eiendomsforvaltningen, men med Riksarkitekten og før denne, Statens bygningsinspektorat, som faglig støtte- og tilsynsorgan<sup>1</sup>.

SBED fikk bl.a. ansvaret for

- å sørge for egnede lokaler for statens virksomheter (kjøp, bygging, leie, osv),
- forestå planlegging og gjennomføring av statens byggeprosjekter (unntatt for Forsvaret, Vegvesenet, Kystverket og forretningsdriften),
- forvalte de eiendommene som etter hvert ble overført til SBEDs forvaltning.

---

<sup>1</sup> Statens sentrale eiendomsforvaltningen fikk sin første institusjonelle form ved etableringen av Statens bygningsinspektorat fra 1887. Fra 1816 til 1886 hadde staten hatt sine bygningsfaglige konsulenter i bistilling (Chr. Collet, Chr. Grosh, G. A. Bull), men fra slutten av 1800-tallet har det skjedd en stadig vekst og økende grad av profesjonalisering og sentralisering av eiendomsforvaltningen. Se SBEDs AB 0.11 av juni 1984 for omtale av historikken. Unntakene for byggherreansvaret har blitt justert noen ganger, bl. a. etter innføringen av husleieordningen og som følge av andre organisasjonsmessige endringer på brukersiden.

Statseide lokaler framsto som en gratis ressurs for brukerne, som hadde til oppgave å stille krav til lokalenes størrelse, utforming og kvaliteter. Den kostnadsmessige kontrollen var basert på direkte administrativ styring fra Statens bygge- og eiendomsdirektorat, som ivaretok hensynet til økonomisk nøkternhet, byggefaglig kvalitet og innkjøpsreglene.

Eiendomsforvaltningen økte i omfang og var ved starten av 1990-årene kommet opp i 1,8 mill. m<sup>2</sup>. Som for andre profesjonelle eiendomsforvaltere ble vedlikeholdet tillagt stor vekt. Midlene til vedlikehold av bygningenes verdi måtte imidlertid konkurrere i budsjettprosessen med politisk prioriterte formål. Dette hadde medført et for lavt vedlikeholds nivå for statens bygninger. Selv om vedlikeholdet av SBEDs eiendommer var vesentlig jevnere og bedre enn for en del andre statlige eiendommer, som ble forvaltet av de ulike brukerinstitutionene, var situasjonen like ikke helt tilfredsstillende.

SBED hadde i økende grad profesjonalisert sin eiendomsforvaltning, med systematisk vedlikeholdsplanlegging, årskostnadsberegninger (LCC) som grunnlag for investeringsbeslutninger og vedlikeholdsplanleggingen og kompetanseutvikling for driftspersonalet. De årlige bevilgningene ble likevel for knappe til å vedlikeholde bygningsmassen på et faglig og økonomisk tilfredsstillende nivå. Tanken om å innføre husleiebetaling, slik den svenske søsterorganisasjonen, Byggnadsstyrelsen hadde hatt i en del år, ble derfor drøftet med jevne mellomrom utover i 1980-årene.

Hermansen-utvalgets utredning (NOU 1989: 5 En bedre organisert stat) så bl.a. på hvordan statens interne tjenester bedre burde tilpasses brukernes ønsker og betalingsvillighet. Utvalget pekte på at forvaltningen av statens eiendommer egnet seg spesielt godt til å bli organisert som nettobudsjettert forvaltningsbedrift, hvor inntektsiden skulle komme som resultat av husleiebetaling fra brukerne.

Tilrettelegging for husleie for SBEDs eiendommer ble utredet i NOU 1990: 5 Modernisering av den statlige eiendomsforvaltning. Husleieordningen ble presentert som et nytt incentivsystem, basert på følgende krav til systemet:

- 1. Synliggjøre statlige institusjoners ressursbruk vedrørende disponering av lokaler m.m.*
- 2. Fremme en mer effektiv ressursdisponering ved statlige virksomheter*
- 3. Lokaler og tjenester knyttet til lokalbruk må tilpasses brukerinstitutionens egen behovsvurdering og prioriteres innenfor faste budsjetttrammer*
- 4. Sikre et økonomisk optimalt vedlikeholds nivå for statens egne bygninger. Samtidig må det*
- 5. opprettholdes en viss samordning og koordinering av virksomhetenes lokalanskaffelser, bl.a. kontroll med at det ikke blir for store avvik i standard.*

Det siste punktet viser at det ikke var forventet at de planlagte incentivene alene ville gi tilstrekkelig styring i forhold til brukernes lokalanskaffelser.

Ordningen med husleiebetaling for bruk av statens lokaler ble etablert fra 01.01.93, samtidig med at Statens bygge- og eiendomsdirektorat ble omdannet til forvaltningsbedrift med Statsbygg som kortform av navnet, jfr. St. prp. nr. 63 (1990-

91) Om modernisering av den statlige eiendomsforvaltning, og Innst. S. nr. 185 (1990-91).

Den viktigste endringen som er skjedd senere, er at de konkurranseutsatte byggene (til forskjell fra formålsbyggene) er skilt ut og overført til et heleid statlig aksjeselskap, Statens utleiebygg, som senere endret navnet til Entra Eiendom AS.

Ved innføringen av husleieordningen i 1993 ble i første omgang ordningen kun tilrettelagt for Statsbyggs forvaltningseiendommer. Etter hvert er en del andre eiendommer, bl. a. utenlandseiendommene, tatt inn under denne husleieordningen. De daværende forvaltningsbedriftene under Samferdselsdepartementet (NSB, Televerket, Postverket og Luftfartsverket) hadde allerede tilsvarende forretningsmessige rammevilkår for sin eiendomsforvaltning. Alle disse forvaltningsbedriftene er senere omorganisert på ulike måter i retning av økt forretningsmessig handlefrihet, og alle gjør bruk av internleie eller husleieordning for sine omfattende eiendomsforvaltning. Universitetene har også innført internfakturering for drifts- og vedlikeholdstjenester som en form for internleie, mens kriminalomsorgens eiendommer (fengslene) fortsatt er forvaltet lokalt av den enkelte institusjon. En nærmere oversikt over statens eiendommer er gitt i St.meld. nr. 10 (2000-2001).

### 3.2.2 Statens utleiebygg AS

I St prp nr 84 (1998-99) Om ny strategi for Statsbygg og etablering av Statens utleiebygg AS har regjeringen lagt fram forslag om å omorganisere forvaltningsbedriften Statsbygg, samt å skille ut en del av virksomheten til et statlig heleid aksjeselskap. I proposisjonen sies det følgende om erfaringene med husleieordningen:

”Innføringen av husleieordningen har i stor grad oppfylt intensjonene og ført til en mer effektiv ressursdisponering hos brukerne, sikret et økonomisk optimalt vedlikeholds nivå og hatt en rasjonaliserende effekt. Regjeringen vil videreføre denne ordningen. De enkleste og mest konkurranseutsatte byggene i Statsbyggs eiendomsportefølje kan imidlertid forvaltes mer effektivt hvis de organiseres for seg i en rendyrket forretningsmessig enhet. En utskillelse vil blant annet føre til at staten lettere kan evaluere driften av denne type eiendommer. Videre vil en rendyrket markedsorientert organisasjon styrke statens kompetanse knyttet til forvaltning og drift av konkurranseutsatt virksomhet.

Departementene opplever at Statsbygg i enkelte tilfeller kommer i en uheldig dobbeltrolle både som rådgiver i forhold til valg av lokaler og som tilbyder av tilsvarende lokaler. Forvaltningsbedriften Statsbygg har på vesentlige punkter ikke de samme betingelser som konkurrenter i markedet, blant annet gjelder dette tilgang på finansiering.”

Statens utleiebygg, som har fått navnet Entra Eiendom AS, overtok omlag 1/4 av Statsbyggs eiendommer, hovedsaklig kontorbygninger og andre bygninger som kan ha en alternativ anvendelse i det private marked, og hvor det finnes et konkurrerende leietilbud fra private huseiere.

Entra Eiendom AS har siden starten 1. juli 2000 vist en sterk vekst med et omfattende investeringsprogram i form av oppkjøp og nybygg. Allerede ved fremleggelsen av St.meld. nr. 22 (2001-2002) Et mindre og bedre statlig eierskap, (19.4.2002) foreslår regjeringen av selskapet selges ut:

”Entra Eiendom AS er et relativt nytt selskap, da eiendommene ble overført med virkning 1. juli 2000. Selskapets ledelse og styre har tatt sikte på å utvikle Entra som en kommersiell aktør i eiendomsmarkedet. Entra Eiendom AS har kjøpt flere større eiendommer (Postgirobygget og Universitetsgaten 2) for utvikling. Risikoen og avkastningspotensialet knyttet til selskapets virksomhet har på denne bakgrunn økt i perioden fra stiftelsen av selskapet.

Statens formål med eierskapet i Entra Eiendom AS har vært å skaffe staten kontorlokaler i det konkurranseutsatte markedet. Det stilles samtidig krav til forretningsmessig drift og markedsmessig avkastning.

Entra Eiendom AS skal ikke ivareta spesielle sektorpolitiske hensyn. Regjeringen mener derfor at staten ikke bør være en langsiktig eier av virksomheten. Det vil derfor bli vurdert om staten kan redusere sin eierandel.”

Eksemplet med Entra Eiendom AS (Statens utleiebygg AS) viser at utviklingen med en husleieordning kan være et trinn i en prosess som fører til at staten reduserer sin eiendomsforvaltning ved helt eller delvis å selge virksomhet og eiendom til private på områder hvor leiemarkedet kan gi tilfredsstillende behovsdekning. Tilsvarende eksempler finnes fra Sverige og Finland, som omtales nedenfor.

### *3.2.3 Kostnadsdekkende husleie i Forsvaret*

Kostnadsdekkende husleie ble først innført fra 1.1.2002 for brukere av Forsvarets eiendom, bygg og anlegg, som i det alt vesentlige er Forsvarets militære organisasjon (FMO). I følge St.prp. nr. 77 (2000-2001) ble leieordningen først og fremst begrunnet i behovet for å tilpasse eiendomsmassen til endrede rammebetingelser for Forsvaret:

” For at den nødvendige reduksjon av driftskostnadene skal kunne oppnås, må forvaltningen av Forsvarets eiendommer, bygg og anlegg legges om. Det er et overordnet mål at Forsvarets framtidige eiendomsmasse skal utgjøre driftsøkonomiske og effektive produksjonsanlegg for Forsvaret, samtidig som det kan frigjøres ressurser til primærvirksomheten. Følgelig må dagens infrastruktur reduseres, konsentreres og moderniseres.

Den reelle ressurstildelingen til eiendomsforvaltningen i Forsvaret har blitt redusert de siste årene. Eiendomsmassen har imidlertid ikke blitt redusert i tilsvarende grad. Det har derfor oppstått en ubalanse mellom ressursbehovet og tilgjengelige ressurser. Det er også ubalanse mellom budsjettmidler som er bundet til drift og vedlikehold og det som er igjen av budsjettmidler til investeringer.”

Det ble også lagt vekt på at kostnadsdekkende husleie gir et godt sammenligningsgrunnlag for beslutninger om nybygg, oppgraderinger, osv. Den gjør det mulig å sammenligne løsninger uten direkte fokusering på investeringsutgiftene, men derimot med utgangspunkt i at det dreier seg om fremtidig utgiftsstrøm direkte knyttet til den lokale virksomheten. Uten kostnadsdekkende husleie kan bruk av nye statlige bygg og anlegg fremstå som tilnærmet gratis for brukeren.

Det ble også pekt på at anbefalingen om leieordningen er i hovedtrekk sammenfallende med de generelle trender i moderne eiendomsforvaltning i Norge og utlandet. Erfaringene fra innføringen av husleie i sivil sektor av statsforvaltningen lå til grunn for forslaget om tilsvarende ordning for forsvarets eiendommer. Det ble vist til at en interdepartemental arbeidsgruppe konkluderte i 1996 med at erfaringene med «Statsbygg-modellen» for brukerbetaling av husleie i hovedsak var gode, og at den burde videreføres.

Kapitaldelen av husleien dekker kun avskrivninger, ingen forrentning av investert kapital, slik det beregnes for Statsbyggs eiendommer. I forhold til FMO innkreves en kostnadsdekkende leie, slik at Forsvarsbyggs avkastningskrav skal være like den årlige avskrivningen, og driftsinntektene forøvrig skal utbalansere driftskostnadene (inkl. vedlikehold). Ifølge St.prp. nr. 1 (2004-2005) drives Forsvarsbygg ”etter tilnærmet forretningsmessige prinsipper – med de tilpasninger som er nødvendig for å oppfylle Bevilgningsreglementets prinsipp om kontantregnskap. FB er etablert med eget styre og nettobudsjettet på post 24. FB baserer sin inntjening på husleie og oppdrag fra sine kunder, hvor Forsvarets militære organisasjon (FMO) er den desidert største.”

### 3.3 Utviklingen i Sverige

Utviklingen i Sverige hadde i store trekk vært nokså parallell til den norske frem til begynnelsen av 1990-årene. Den viktigste forskjellen var vel at Kgl.

Byggnadsstyrelsen hadde vært nettobudsjettet ved at brukerne av eiendommene ble belastet en kostnadsdekkende leie. Dermed ble kostnadene til lokalene belastet det formålet de skulle tjene, dvs i brukernes regnskap. Systemet var for øvrig ikke lagt opp til å ha noen incitamentsvirkning, siden brukerne fikk tilført de budsjettmidlene som var nødvendig for å dekke den leien Byggnadsstyrelsen krevde. Dette innebar at lokalene var gratis, sett fra brukernes synsvinkel.

For lokalanskaffelsene hadde Byggnadsstyrelsen ansvaret for å samordne prioriteringslister, overprøve brukernes krav til arealer mv og stå for planlegging, bygging og forvaltning. Systemet var altså basert på en sentral myndighetsstyring av lokalforsyningen, tilsvarende situasjonen for SBED i Norge.

De økonomiske rammebetingelsene for Byggnadsstyrelsen var imidlertid gunstigere enn situasjonen for SBED, siden Byggnadsstyrelsen hadde sine leieinntekter som finansielt grunnlag for egne utgiftsbehov, forvaltning, drift og vedlikehold. Graden av sentralisering var også ført lengre i Sverige enn i Norge, blant annet ved at universitets- og høgskolesektorens eiendommer<sup>2</sup> ble forvaltet av Byggnadsstyrelsen. En annen vesentlig forskjell var at Byggnadsstyrelsen hadde en betydelig virksomhet i egen regi (egenproduksjon), både innenfor renhold, eiendomsforvaltning og byggevirksomhet, mens SBED hadde minimalt av egenproduksjon og baserte sin virksomhet på innkjøp i markedet.

---

<sup>2</sup> Dette gjaldt selvfølgelig ikke Chalmers, som er en privat stiftelse.

### *Reformen i 1993*

Ved denne reformen ble Byggnadsstyrelsen gradvis avviklet og eiendommene fordelt på et statlig direktorat Statens Fastighetsverk, og to aksjeselskap, Vasakronan Holding AB og Akademiska Hus AB. Alle tre ble finansiert gjennom husleieinntekter. I tillegg ble det etablert en sentral rådgivningstjeneste, Statens Lokalförsörjningsverk, som skulle bistå brukerne med innkjøpskompetanse og bistå Regjeringen som faglig rådgiver inne lokalforsyning. Statens Lokalförsörjningsverk ble senere nedlagt og funksjonen ble delvis trukket inn i Finansdepartementet.

Et hovedprinsipp bak reformen var at hver etat skulle være ansvarlig for sin egen lokalforsyning, men de skulle ikke ha anledning til å eie og forvalte eiendommer selv. Systemet med rammebudsjettering er ført ned til etatsnivå, tilsvarende beslutningsmyndigheten mht lokalforsyning. I den grad staten skulle erverve ny eiendom, skulle dette altså skje gjennom Fastighetsverket eller et av de statlige aksjeselskapene (bolagene).

Bolagiseringen ble også vurdert som positivt i forhold til den svenske statens anstrengte finansielle situasjon ved at statsgjelden ble betydelig redusert.

Statens huseierrolle skulle rendyrkes og graden av kapitalbinding og avkastning på kapitalen skulle være gjenstand for en fortløpende vurdering.

Evalueringsrapporten (SOU 1996: 187) konkluderer med at ved å skille mellom eierskap og bruk av lokalene har kostnadene blitt tydeliggjort, og man forventer også en langsiktig og profesjonell forvaltning av eiendommene. Dessuten pekes det på at ordningen bidrar til å redusere risikoen for at vedlikeholdet skal forsømmes.

Ved at brukerne ble gjort økonomisk ansvarlige for sin lokalbruk, innenfor faste bevilgningsrammer til driften av brukervirksomheten, forventet man en mer rasjonell og kostnadsbevisst holdning til lokalbruken.

Parallelt med denne reformen på sivil sektor ble den svenske Fortifikasjonsforvaltningen omorganisert til Fortifikasjonsverket, som ble lagt under Finansdepartementet, og som også ble nettobudsjettert basert på en husleieordning.

Senere justeringer av reformen har ikke vært så omfattende. Vasakronan AB har konsentrert sin portefølje til generelle markedseiendommer og skilt ut eiendommer for fengselsvesenet og for spesialskoler som er lagt til Spesialfastigheter Sverige AB, etablert i 1997. Eiendommer for Landbruksuniversitetet ble overdratt til Akademiska Hus AB. Alle selskapene var eid av Finansdepartementet, men eierskapet forvaltes nå av Näringsdepartementet. Konsulentforetaket Confortia som var eiet av Vasakronan, ble solgt til Sydkraft Konsult i 1997.

Statens Fastighetsverk forvalter den store kulturhistoriske bygningsmassen inkl. slott, museer, teater, opera, regjeringsbygningene og utenriksstjenestens eiendommer. Leiebetaling er innført så langt og i en slik form som det har vært hensiktsmessig for denne uensartede eiendomsmassen.

### 3.4 Finland

Den finske Byggnadsstyrelsen var i store trekk lik Byggnadsstyrelsen i Sverige og SBED i Norge, og var i likhet med SBED et bruttobudsjettert direktorat (verk). Omorganisering i Finland skjedde et par år senere enn i Norge og Sverige.

I 1995 ble den finske Byggnadsstyrelsen avviklet og omorganisert til 15 eiendomsenheter. Den største av disse, Statens Fastighetsverk fikk ansvaret for å forvalte omlag halvparten av den finske statens bygningsmasse. Fra 1.1.1999 ble denne virksomheten omorganisert til statseid foretak og fra 1. mars 2001 ble navnet endret til Senaatti. Bruken av eiendommene baseres på markedsleie.

Senaatti ("Senate Properties") er fra 1999 organisert som statseid foretak med ansvar for å administrere, utvikle og leie ut den finske statens eiendommer. Kundebasen består hovedsaklig av universiteter og høyere utdanningsinstitusjoner, statlige myndigheter, departementene, lensstyrelsene, forskningsinstitutter og kulturelle institusjoner, fengsler og forsvarsadministrasjon.

Da Byggnadsstyrelsen ble avviklet i 1995 valgte den finske staten å skille ut all intern eiendoms- og prosjektrettet tjenesteytelse og samlet disse funksjonene i et statseid aksjeselskap, Engel Fastighetservice AB. Engel omfattet byggherretjenester, prosjektledelse, teknisk rådgivning, eiendomsforvaltning, drift, vedlikehold og renhold. Fra 29.6.2004 har det internasjonale eiendomsservicekonsernet ISS<sup>3</sup> overtatt hele aksjekapitalen i Engel og integrert selskapet i sitt konsern. Engel hadde på dette tidspunktet 6600 ansatte og en årsomsetning på ca 1,5 mrd kr.

### 3.5 Danmark

Den statlige bygge- og eiendomsforvaltningen i Danmark har ikke hatt et sentralt myndighetsorgan tilsvarende SBED i Norge eller Byggnadsstyrelsen i Sverige og i Finland. Slots- og ejendomsstyrelsen (SES), som har representert Danmark i det nordiske samarbeidet (NKS - nordisk kontakt om statsbyggeri), har hatt ansvaret for de mange nasjonale minnesmerker, samt kontorforvaltningen for sentraladministrasjonen i København. På forsknings- og undervisningssektoren har sektorens eget Byggedirektorat stått for byggeprosjektene, mens eiendomsforvaltningen har vært ivaretatt av de ulike institusjonene, tilsvarende universitetene i Norge.

SES innførte en kostnadsdekkende husleie for sine kontorbygninger i midten av 1990-årene, noe tilsvarende som det Statens Fastighetsverk i Sverige hadde for sine kontorbygninger.

Et interdepartementalt utvalg leverte den 16.08.1999 rapporten "Statens ejendoms- og byggeadministrasjon". I mandatet ble det pekt på incitamentsordninger, bruk av markedsleie og fritt leverandørvalg, løpende modernisering og vedlikehold tilpasset

---

<sup>3</sup> ISS startet i 1901 i Danmark som et vaktelskap og utviklet gradvis renholdstjenester og andre eiendomstjenester. ISS er i dag et internasjonalt konsern og av verdens største og raskest voksende eiendomsservice-konsern med 270.000 ansatte i 40 land (se [www.issworld.com](http://www.issworld.com)).

brukernes behov og betalingsevne, effektiv drift og vedlikehold gjennom innkjøp av tjenester i markedet og evt. salg av egen virksomhet<sup>4</sup>.

Rapporten anbefaler følgende hovedprinsipper for statens lokalpolitikk og eiendomsforvaltning:

- Statens lokalpolitikk åpnes for en høyere grad av markedsorientering
- Husleiebetaling og fritt leverandørvalg for lokaler til statlig bruk innføres som hovedregel
- Innkjøp av eiendomsrelaterte tjenesteytelser som løpende administrasjon, rådgivning, drift og vedlikehold samt eiendomsservice
- Ivaretagelse av eierrollen for statlige eiendommer og bygninger til utleie organiseres særskilt
- Den politiske styring av statens eiendoms- og byggeadministrasjon fastholdes gjennom resultatkontrakter og foreleggelse av større investeringsbeslutninger.

Det sentrale i arbeidsgruppens forslag er innføring av husleie, som fullt ut dekker statens kostnader til lokalene, og som bidrar til å forbedre det politiske beslutningsgrunnlaget og redusere risikoen for overskridelser i tid og penger for statlige byggeprosjekter.

Den såkalte SEA-reformen som ble gjennomført i 2000, innebar, at de omfattede departementene, styrelser og institusjoner ble pålagt å overføre sine eiendommer til to ”eiendomsvirksomheter”<sup>5</sup>, som ivaretar eieransvaret på vegne av staten. Brukerne ble pålagt i betale husleie tilsvarende markedsverdien av eiendommene der dette er mulig, eller statens alternativkostnader av den kapitalen som er bundet i vedkommende eiendom.

Formålet med ordningen var å skjerpe kostnadsbevisstheten hos brukerne (på etterspørselssiden) ved at det kreves betaling for ytelser som staten inntil da hadde stilt gratis til rådighet, samtidig som man kunne utnytte konkurransen på leverandørsiden ved å gi brukerinstitutionene frihet til (“- det minste marginalt -”) å velge den leverandøren som kan gi den bygningsmessige løsning som brukerinstitutionen finner mest hensiktsmessig (se Finansministeriet, 2003, s.67)

Eiendomsvirksomhetene har fått ansvaret for å koordinere og styre tilpasningen av sin eiendomsportefølje, men investeringer på over 50 mill. kr må godkjennes. Det kreves

---

<sup>4</sup> Slots- og Ejendomsstyrelsen (SES) hadde utviklet en stor egenregiproduksjon for å ivareta den håndverksmessige og antikvariske kompetansen som deres bygningsmasse krevde.

<sup>5</sup> Slots- og Ejendomsstyrelsen (SES, se [www.ses.dk](http://www.ses.dk)) under Finansministeriet og det tidligere Byggedirektoratet. Sistnevnte er omorganisert til Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger under Ministeriet for Videnskab Teknologi og Udvikling (se [www.s-fou.dk](http://www.s-fou.dk)):

“Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger (S-FoU) er et statsligt ejendomsselskab under Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling.

Vores vigtigste opgave er at bidrage til optimale fysiske rammer for videnskab.

Vi beskæftiger os med:

1. udlejning, forvaltning og vedligeholdelse af statslige forsknings- og uddannelsesbygninger
2. nybyggeri og ombygninger til statslige uddannelses- og forskningsformål
3. myndighedsforvaltning

Vi udlejer ca. 1,5 mio. m<sup>2</sup> til universiteter og en række af Kulturministeriets institutioner for kunst, musik og arkitektur.”



en aktiv kapitalforvaltning, basert på langsiktig rentabilitet av investeringene og optimalisering av lokalbruken.

I en utvalgsrapport<sup>6</sup> for Finansministeriet, mars 2003, sies følgende om husleieordningen:

”Huslejeordningen er essensielt en mulig udmøntning af et omkostningsbaseret system, der omfatter omkostninger vedr. ejendomsanvendelsen. Huslejebetalingen er et tilnærmet udtryk for institutionens kapitalomkostninger til investeringer i bygninger mv. Finansieringsformen i huslejeordningen har endvidere en række lighedspunkter med lånefinansieringen i omkostningsbaserede systemer i andre lande, jf. kapitel 4.

Huslejeordningen har endnu ikke været evaluert. Der kan derfor ikke siges noget endeligt om ordningens effekter på institutionernes beslutninger og på udgiftsstyringen. De foreløbige erfaringer tyder dog på, at ordningen har medført en skarpelse af institutionernes omkostningsbevidsthed på bygningsområdet.”

### 3.6 Drivkreftene bak utviklingen

Det fremgår av omtalen foran at det i løpet av en tiårs periode (1993 - 2002) er blitt innført likeartede husleieordninger i Norge, Sverige, Finland og Danmark. Tilsvarende ordning er også innført i Nederland, U.S.A. og Canada, mens Storbritannia har gått vesentlig lengre mht å overføre eiendommer og lokaltjenester til det private marked. Den enkelte stats politiske og finansielle situasjon, trender i utviklingen av statsforvaltningen og statens eventuelle politiske mål for sine eiendommer har hatt betydning for hvilken retning utviklingen av forvaltningsregimet for eiendommene har tatt i ulike land, og for når endringer har blitt initiert (ref. Pity van der Schaaf, 2002).

I tillegg kan særlig to drivkrefter fremheves, som har bidratt til denne utviklingen:

- En profesjonalisering av eiendomsforvaltningen:
  - på taktisk og operativt nivå, bl. a. som følge av stadig mer teknisk krevende bygninger,
  - på strategisk nivå, hvor eiendom i økende grad betraktes som investeringer (med krav til formuesforvaltning), i tillegg til å utgjøre viktige ressurser i forhold til brukervirksomheten.
- Trender/moteretninger innen offentlig forvaltning og innen organisering og økonomistyring av større private konsern, særlig:
  - interne service-leveranse-avtaler (SLA, fra engelsk Service Level Agreement)
  - bruk av interne markeder med kunde - leverandør - organisering (også ofte kalt bestiller - utfører)

---

<sup>6</sup> *Omkostninger og effektivitet i staten, Rapport fra udvalget om omkostningsbaserede budget- og regnskabsprincipper*. København, Marts 2003. s. 67 ff). Sitatet og de foregående avsnitten er hentet fra denne rapporten, som utreder grunnlaget for omlegging av budsjett- og regnskapsprinsippene for den danske statsforvaltningen fra kontantprinsippet til regnskapsprinsippet.

- konkurranseutsetting, ”outsourcing” / ”outtasking” (i offentlig virksomhet ofte kalt privatisering), hvor utskillelse av egen eiendomsforvaltning i egne resultatenheter kan være et første, strategisk skritt i utviklingen.

### *3.6.1 Profesjonalisering av eiendomsforvaltningen*

Profesjonaliseringen har bidratt til en sentralisering av eiendomsforvaltningen, som har skjedd gradvis over et svært langt tidsrom, men med økende hastighet i moderne tid. De sentrale eiendomsforvalterne har arbeidet for stadig mer hensiktsmessige rammebetingelser, både organisatorisk og økonomisk. Ved å innføre leiebetalinger som i tillegg til å gi avkastning på investert kapital skal dekke kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold, blir disse kostnadene i stor grad frikoblet fra den årlige konkurransen om budsjettet. Siden leien avtales for mange år om gangen får forvalteren et mer forutsigbart økonomisk grunnlag for å planlegge drift og forebyggende vedlikehold. Profesjonaliseringen av eiendomsforvaltningen på strategisk nivå innebærer blant annet at eiendom betraktes som investering. For å kunne fremvise det økonomiske resultatet av investeringen, f.eks. i form av forrentning av egenkapitalen, vil det også være hensiktsmessig å ha en husleieordning som kan konkretisere avkastningen.

### *3.6.2 Trender i organiseringen av statsforvaltningen*

Den byråkratiske organisasjonsmodellen med regelstyring, bruttobudsjettering og funksjonsbaserte organisasjonsstrukturer har gradvis blitt utfordret av alternative styringsverktøy.

Innføring av mål- og resultatstyring kombinert med rammebudsjettering var en hovedstrategi for effektivisering av statsforvaltningen i Norge i siste halvdel av 1980-årene. Bruken av detaljerte regler som beslutningsmekanisme skulle erstattes av rasjonelle beslutninger hvor beslutningsfatter forutsettes å gjøre sine valg ut fra en konsekvensbasert logikk. Dette skulle danne grunnlag for økende grad av rasjonalitet og desentralisering av ansvar og beslutningsmyndighet.

Den neste trenden innførte bruk av interne markedsmekanismer som grunnlag for organisering og økonomisk styring. Ved bruk av interne service-leveranse-avtaler skulle de ulike leddene i verdikjeden knyttes opp mot den endelige kunden, sluttbrukeren. Bestiller - utfører - organisering var i stor grad inspirert av forbilder fra store private konsern. Disse hadde blant annet gått foran ved å legge sine fabrikk- og kontorlokaler inn i egne resultatenheter, som baserte seg på interne husleieordninger. Statoil, Norsk Hydro, Det Norske Veritas og Siemens var blant dem som var tidlig ute i norsk sammenheng.

Interne leveranseavtaler skal bidra til å formålsrette organisasjonsstrukturen (til forskjell fra f.eks. fag- og funksjonsspesialisering) på flere nivåer. Klargjøring av rollene som kunde (bestiller) og leverandør (utfører) skal bidra til å optimalisere mengder og kvalitet på de interne leveransene ved at det er kundens krav som definerer hva som skal leveres. For eiendomsforvaltningen skulle brukerne kunne kreve mulig kostnadseffektive og formåls effektive løsninger på sine lokalbehov.

Dette førte etter hvert til krav om at eksterne leverandører måtte kunne vurderes som alternativ til den interne eiendomsforvaltningen. Neste skritt var derfor gjerne å konkurransesutsette de interne leverandørene, i den grad det fantes mulige eksterne leverandører som kunne konkurrere. For å kunne konkurrere på like vilkår ble det både fra enkelte interne leverandører og fra konsernledelsen ofte konkludert med at en fullstendig utskillelse av interne leverandører i egne datterselskap, outsourcing, var den beste strategien.

En slik strategi, som i offentlig sektor gjerne ble omtalt som privatisering, var dessuten hensiktsmessig i forhold til å få en bedre balanse mellom en kontinuerlig voksende offentlig sektor og den private sektor som ble betraktet som finansieringskilden til det offentlige. Man kunne altså ved enkle grep få til en slankere offentlig sektor, færre offentlige ansatte og en redusert statsgjeld.

Ved en gjennomgang av det dokumenterte grunnlaget for utviklingen av eiendomsforvaltningen i Norge og de andre nordiske landene, er det lett å kjenne igjen disse utviklingstrekkene som drivere bak organisasjonsendringene. Både innføring av nokså likeartede leiebetalingsordninger i løpet av 1990-årene og avhendingen av deler av eiendomsforvaltningen er trekk som kan sees som direkte resultat av mer generelle trender i måten staten, de største kommunene og store private konsern organiserer og styrer sin virksomhet på. Disse trendene utvikles i et gjensidig samspill mellom forskningsmiljøene, konsulentvirksomheter og ledere på strategisk og politisk nivå, og har tildels blitt felles tankegods, dels politiske retninger som har litt ulik fremgang i ulike land.

Selv om premissene for endringene har vært noe varierende, har de viktigste motivene som har grunnlagt husleieordningene i de nordiske landene i stor grad vært sammenfallende. Disse drøftes nærmere i kapittel 4 om det teoretiske grunnlaget for husleieordningene. Når innføring av husleieordningene i Norge, Sverige, Danmark og Finland i så stor grad har falt sammen i tid, er det likevel grunn til å anta at de historiske faktorene som er omtalt her, har hatt en vesentlig betydning.

Et problem med slike trender i organisasjonsutviklingen og organisasjonstenkningen kan være at de bæres frem av enkeltbedrifters og lederes suksesshistorier, som igjen støttes opp av konsulentselskapenes og oppdragsforskningens egeninteresser. Det kan derfor hevdes at bruken av interne markedsmekanismer er innført i et slikt tempo at de mer langsiktige virkningene ikke rekker å melde seg og den kritiske analyse og empiri verken får tid eller plass. For husleieordningenes del er det imidlertid gått mer enn ti år siden Norge og Sverige gjennomførte sine ordninger (1993). I lys av disse erfaringene har både Norge (Forsvarsbygg i 2002) og Danmark (reformen i 2002 med omorganiseringen av Slots- og Ejendomsstyrelsen ved siden av Statens Forsknings- og Undervisningsbygninger) innført lignende husleieordninger. Selv om det ikke foreligger noe vitenskapelige forskningsarbeid som dokumenterer effektene, gir dette sterke signaler om at de positive virkningene av husleieordningene i stor grad har blitt som forventet.

## 4 Teoretisk perspektiv

### 4.1 Oversikt

Husleieordningene er generelt innført med grunnlag i normativ<sup>7</sup> teori. Normativ teori tar sikte på å finne best mulige tiltak som kan bidra til å realisere bestemte mål, verdier og prioriteringer. Bakgrunnen for innføring av husleieordninger har gjerne vært ønske om endringer, f. eks. med utgangspunkt i vedlikeholdsmessige problemer, problemer med brukere som er utilfredse med sine lokaler og forvaltningen av eiendommene, eller ønske om en annen politisk kurs for statsforvaltningen. Man søker da gjerne å utvikle incitamentsstrukturer som skal endre adferden i ønsket retning. Husleieordningen i staten var f. eks. tenkt å gi incitament i retning av økonomisk optimalt vedlikehold, mer effektiv ressursdisponering mm. Det normative, teoretiske grunnlaget for husleieordningene gjennomgås i avsnitt 4.2.

Med en normativ teoretisk tilnærming er det generelt lett å overse utilsiktede virkninger av et tiltak. Husleieordningene i de nordiske landene er i liten grad basert på noen grunnleggende teoretisk forståelse av hvordan slik ordninger samspiller med andre organisatoriske, sosiale og økonomiske forhold i en kompleks virkelighet. Med grunnlag i generell organisasjonsteori kan det likevel gjøres en mer kritisk drøftelse av konsekvenser av husleieordninger i offentlig eiendomsforvaltning. I avsnitt 4.3. drøftes konsekvensene av husleieordninger i forhold til et mer komplett sett av kriterier for god eiendomsforvaltning, som er utviklet i NOU 2004: 22 etter en gjennomgang av ulike interessenters interesser, verdier og mål som kan tenkes å bli berørt av eiendomsforvaltningen.

Empirisk, kritisk forskning omkring husleieordninger er, såvidt jeg har kunnet finne, begrenset til faglige evalueringer, administrativ rapportering, registrering av nøkkeltall, benchmarking og praktiske erfaringer. De faktiske konsekvensene av de ulike husleieordningene er tema for kapittel 5.

### 4.2 Teoretisk bakgrunn for husleieordningene

Husleieordninger har blitt innført i statsforvaltningen i de nordiske landene med forventninger om positive effekter for staten som felles, overordnet eier og for de to hovedpartene i eiendomsforvaltningen, utleier og leietaker. De positive effektene er dels direkte konsekvenser av ordningen, dels indirekte effekter som følge av antatte incitamentsvirkninger.

---

<sup>7</sup> Innen organisasjonsteorien skilles det gjerne mellom normativ og deskriptiv teori:

- normativ teori sier hvordan noe bør organiseres, f.eks. hvordan eiendomsforvaltningen bør organiseres og brukernes rammebetingelser bør tilrettelegges for å sikre et godt vedlikehold, hvordan husleieordninger vil bidra til bedre eiendomsforvaltning, osv
- deskriptiv, analytisk teori sikter mot å forklare fenomener og forstå årsakssammenhenger, f.eks. hvordan husleieordninger virker inn på utviklingen av eiendomsforvaltningen, prioritering av vedlikeholdsinnsats, og brukernes adferd.

#### *4.2.1 Direkte konsekvenser av husleieordninger*

##### *Lokalkostnadene belastes riktig kostnadssted:*

Dette prinsipielt viktige, direkte resultat av husleieordninger innebærer at de totale kostnadene ved anskaffelse, forvaltning, drift og vedlikehold av lokalene blir belastet brukervirksomheten. Dette er en direkte følge av husleieordningen, forutsatt at husleien skal dekke de faktiske totale kostnadene ved investeringen (renter), kapitalslit (avskrivning), eiendomsforvaltning, drift og vedlikehold av eiendommen. For husleieordninger som ikke fullt ut inkluderer kapitalkostnadene i leien (som f.eks. Forsvarsbygg, hvor det kun regnes inn avskrivninger men ikke forrentning av kapitalen) vil dette prinsippet bare bli delvis ivaretatt.

Prinsippet om riktig kostnadssted anses vel som så selvsagt at det ikke trenger nærmere begrunnelse. For politiske myndigheter, som skal prioritere mellom ulike formål og mellom ulike tiltak som kan dekke ulike behov eller løse ulike problemer, er et fullstendig kostnadsbilde en forutsetning for å treffe riktige beslutninger. Benchmarking for å sammenligne og utfordre brukervirksomhetenes effektivitet og produktivitet er også avhengig av at kostnadsbildet er dekkende for realitetene.

Generelt kan man si at riktig kostnadssted er en forutsetning for å treffe riktige beslutninger i sammenhenger hvor kostnadene er relevante. Dermed legges det til rette for å delegere beslutningene til brukerne ved at de bærer de kostnadsmessige konsekvensen av sine valg. En slik brukerorientering fremholdes også som et positivt prinsipp, uten at det sies eksplisitt om dette er en grunnleggende verdi i seg selv eller om det anses som en uomtvistelig god måte å drive overordnet virksomhetsstyring på.

##### *Skille mellom bruker og forvalter:*

En annen direkte effekt av husleieordninger er at de forutsetter et organisatoriske skille og adskilt økonomi mellom bruker/leietaker og forvalter/utleier. Et slikt skille har så mange positive effekter at det i fagmiljøet regnes som et uomtvistet kriterium for god eiendomsforvaltning.<sup>8</sup> En organisering av eiendomsforvaltningen i en egen enhet anses som en nødvendig forutsetning for å utvikle kompetansen til et godt faglig nivå og utvikle systemer og rutiner som er nødvendig for en kostnadseffektiv drift og et faglig riktig prioritert og utført vedlikehold, kort sagt en profesjonell eiendomsforvaltning. Den skriftlige avklaringen av drifts- og vedlikeholdsansvaret mellom huseier og leietaker er en viktig del av leieavtalen, som bidrar til at ansvarsforholdene klargjøres for partene.

Det er imidlertid viktig at et organisatorisk klart skille mellom forvalter og bruker ikke fører til adskillelse i betydningen manglende kontakt og samarbeid. Tilfredsstillelse av brukernes prioriterte behov er et viktig kriterium på god eiendomsforvaltning. Gjensidig klarhet i rolleforståelsen mellom bruker og forvalter må derfor kombineres med et systematisk samarbeid på operativt, taktisk og strategisk nivå. Samarbeidet bør omfatte både de daglige gjøremål knyttet til eiendomsdriften og bruken av lokalene, såvel som vedlikeholdsplaner og samarbeid om partenes langsiktige planer i forhold til eiendommen. Et slikt samarbeid er en vesentlig

---

<sup>8</sup> Se NOU 2004: 22 kap. 3, kap. 9.1 og kap. 9.4

forutsetning for at en husleieordning skal virke positivt i forhold til begge parter interesser.

#### 4.2.2 Incitamentsvirkninger

##### *Fremme en mer effektiv ressursallokering hos brukerne*

Tidligere ordning hvor lokaler i det alt vesentlige fremsto som en gratis ressurs for brukerne, ga åpenbart ingen incitament til å vise tilbakeholdenhet. Ved at de faktiske kostnadene blir belastet brukerne gjennom husleien, får brukerne et økonomisk incitament til en mer kritisk vurdering av sine krav til areal, standard og lokalisering. For at dette skal ha noen effekt i retning av med effektiv ressursallokering for brukernes del, må brukerne ha en viss innflytelse over sine egne ressurser. To vilkår som da må være tilstede er:

- brukerne må selv kunne ta stilling til sine behov, i hvilken grad og på hvilken måte disse best kan dekkes,
- brukerne må kunne disponere ressursene på alternative måter, dvs at innspart husleie kan brukes til andre driftsformål, og økt husleie vil gå på bekostning av alternativ ressursanvendelse.

Det siste underpunktet innebærer at brukernes tilgang til ressurser må oppleves som begrenset, noe som ikke alltid er tilfelle i alle store og små valgsituasjoner. Det første punktet, avklaring av behovene og avpassing av disse i forhold til alternativ ressursanvendelse er et spørsmål om delegering av beslutningsfullmakt til brukerne, men det er også et spørsmål om hvor godt markedsmekanismene fungerer i ulike situasjoner, slik vi kommer tilbake til senere.

Disse to punktene er i praksis svært vanskelig å tilfredsstillende fullt ut, selv om man i prinsippet fastslår at brukernes behovsvurdering og prioriteringer må skje ”innenfor faste budsjetttrammer” (NOU 1991: 5 pkt 3.4). Det generelle styringsdilemma i offentlig virksomhet om at bevilgningene tilpasses kostnadsnivået, slik at ikke bare reelle behov, men også urasjonell drift kan gi økte bevilgninger; og slik at innsparinger fører til nedskjæringer av kommende bevilgninger, gjelder med full tyngde i forhold til brukernes krav til lokaler. Det er lite å vinne på å finne rimeligere løsninger på sitt lokalbehov, hvis andre tar hånd om innsparingen. Og det er like lite incitament til å vise måtehold, hvis de som ikke gjør det, belønnes med økte bevilgninger.

Rammebevilgninger basert på kostnadsnormer for brukervirksomhetens oppgaver og mål (jfr rammefinansiering av kommunene) er et mulig virkemiddel for å motvirke at bevilgninger tilpasses et kostnadsnivå som skyldes urasjonell drift. Delvis bevilgningsmessig kompensasjon (f.eks. 50%) for økte utgifter (økt husleie) og bare delvis inndragning av innsparinger (reduert husleie) er også et prinsipp som benyttes.

Generelt kan det konkluderes med at husleieordningens antatte incitamentsvirkninger avhenger også av hvilke rammebetingelser brukerne har generelt, bla. a. med hensyn til stramhet eller rikelighet i ressurstilgangen, handlefrihet og overordnet tilsyn/kontroll, motivasjon til å opptre økonomisk rasjonelt osv.<sup>9</sup> Det forhold at de

---

<sup>9</sup> Disse problemene var erkjent også ved utarbeidelsen av NOU 1991: 5, jfr omtale på side 21, andre spalte.

faktiske kostnadene blir kjent for brukerne er imidlertid et første og nødvendig skritt for å kunne oppnå en økt kostnadsbevissthet.

En grunnleggende hovedtese som husleieordningene baseres på, er at slik *bruk av markedsmekanismen gir økt rasjonalitet og effektivitet*, både ved at den legger til rette for en riktig rolledeling og gir aktørene riktige incitamenter.<sup>10</sup>

Denne grunnleggende hypotesen bygger blant annet på at de transaksjonene som blir realisert i et velfungerende marked, er de som representerer det beste valg for begge parter. Forventningen er at brukerne vil velge de mest effektive leverandørene, og tilsvarende velge bort de minst effektive. I et privat marked vil dette innebære nedleggelse, eventuelt gjennom konkurs, for de minst vellykkede leverandørene. Heller ikke offentlig eide leverandører som blir konkurransutsatt, kan regne med å overleve i det lange løp dersom de ikke er konkurransedyktige. Dette skal i teorien også gi leverandørsiden sterke incitamenter til å dekke kundesidens etterspørsel på en kostnadseffektiv måte, gitt at leverandøren opplever seg å være i en konkurransesituasjon.

For husleieordninger i staten innebærer dette for eiendomsforvalteren at

- *Eiendomsforvalteren som utleier får et incitament til å tilfredsstill brukernes etterspørsel på en kostnadseffektiv måte. Jo sterkere utleier opplever konkurransen fra alternative leverandører, jo sterkere vil incitamentet være.*

Brukernes etterspørsel settes ofte som ensbetydende med brukernes behov. Det er imidlertid ikke uten videre enkelt å avklare behovene. For det første vil alle som har deltatt i programmering av et nybygg, vite hvor komplisert det er å finne ut akkurat hva behovene er på kort og lang sikt. Hvilke arealmessige, tekniske og funksjonelle kvaliteter som trengs er som regel både en skjønnsak og en prioriteringssak, hvor ulike behov må rangeres innbyrdes og hvor kostnadene ved å tilfredsstill kravene også vil ha betydning for prioriteringen. Brukernes egeninteresser vil også i varierende grad ha betydning for hva som etterspørres, selv om de ikke har noen forankring i legitime behov. Et leieforhold vil ofte være av langvarig karakter, og brukernes situasjon og behov vil som regel gjennomløpe vesentlige endringer i løpet av leieperioden. *I forhold til lokalanskaffelser kan vi trygt slå fast at brukernes etterspørsel er uklar, usikker og vil bl.a. variere over tid. Dette innebærer vesentlige begrensninger i brukernes grunnlag for å kunne gjøre rasjonelle valg.*

Brukernes egen forståelse av sine behov skal formidles til leverandørene på en slik måte at de kan konkurrere på like vilkår om å tilfredsstill behovene. Konkurranse på like vilkår legger begrensninger på kommunikasjonen mellom brukerne og den enkelte leverandør, og midlene til å kommunisere komplekse behov bidrar ytterligere til uklarhet og usikkerhet. Leverandørenes fremstilling av sine tilbud i forhold til deres forståelse av etterspørselen, og kundenes forståelse av tilbudene i forhold til sin

---

<sup>10</sup> En bredere teoretisk diskusjon med gjennomgang av grunnleggende teori om bruk av interne markedsmekanismer i komplekse organisasjoner faller utenfor rammen for denne rapporten. For interesserte kan det henvises til generell organisasjonslitteratur, se f.eks. March and Simon (1993) s. 222-233 som diskuterer markedsmekanismer som alternativ til sentral planlegging, og Williamsson (1975), som retter oppmerksomheten mot transaksjonskostnadene ved hierarkiske styrte vs markedsbaserte transaksjoner.

egen forståelse av behovene, legger ytterligere usikkerhet og uklarhet til grunnlaget for å velge det tilbud som best tilfredsstillende brukernes behov.

Ved komplekse leveranser som det å levere lokaler gjennom en langsiktig leieavtale, spesielt når lokalene skal utvikles og tilveiebringes gjennom en byggeprosess eller ombygging av eksisterende bygning, vil det i tillegg være en vesentlig usymmetri i informasjonsgrunnlag, handlefrihet og makt mellom kunde og leverandør. Før kontrakt vil det være kunden som har de sterkeste kortene på hånden og i stor grad kan utnytte sin posisjon, gitt at det er konkurranse i markedet. Etter at kontrakt er inngått vil leverandørsiden stort sett ha alle fordelene, og kan i stor grad utnytte en monopolsituasjon til egen fordel.

I denne forbindelse har det stor betydning hvorvidt partene tilhører samme juridiske person og som konsekvens av dette kan løse uenighet og konflikter (som man ikke klarer å løse gjennom tosidige forhandlinger) ved å appellere til felles overordnet beslutningsnivå, eller om partene tilhører forskjellige juridiske personer og derfor må velge å benytte rettsapparatet eller avtalt voldgift til å løse konflikter. Ved interne, overordnede beslutninger kan rimelighet og brukerhensyn forventes å ha stor vekt, sammenlignet med konfliktløsning gjennom rettsapparatet, hvor lovverket og formelle vilkår i avtalen, som leverandøren gjerne vil ha størst kompetanse på, vil veie tyngst.

Bruk av markedsmekanismer stiller følgelig store krav til brukernes innkjøpskompetanse. Begrepet innkjøpskompetanse, som etter hvert er innarbeidet, innebærer i denne sammenheng å kunne

- utrede brukernes behov og krav til lokaler og tjenester på kort og lang sikt,
- formidle behovene i form av etterspørselsdokumenter til markedet,
- vurdere tilbudene fra markedet i forhold til behov og kostnader på kort og lang sikt.

De to siste punktene er dessuten regulert av Lov om offentlige anskaffelser, som stiller omfattende og formelle krav til prosedyrer, dokumentasjon og beslutninger. Dersom leverandøren er intern, slik tilfellet er når en statlig forvaltningsbedrift som Statsbygg leverer lokaler til statlige brukere, vil ikke Lov om offentlige anskaffelser gjelde i forholdet mellom den statlige brukeren og Statsbygg. Innkjøp som Statsbygg gjør som ledd i byggeprosessen eller den etterfølgende eiendomsforvaltningen vil selvsagt måtte følge loven, men dette vil det være Statsbygg og ikke den enkelte bruker som vil være ansvarlig for. Med en intern leverandør som Statsbygg vil det også være normalt med en omfattende dialog med brukerne om avklaring av deres behov og krav til lokalene, slik at sannsynligheten for å lykkes med en god kravspesifikasjon (byggeprogram) vil være større enn om brukerne var overlatt til seg selv og til en enkel og formell kravspesifikasjon i forhold til markedet.

Drøftelsene ovenfor viser at husleieordningers virkninger gjennom markedsmekanismer bare kan forventes å bidra til begrenset rasjonalitet sett fra brukernes side. Virkningene av begrensningene på mulighetene for å gjøre rasjonelle lokalanskaffelser avhenger av hvordan leverandørsiden er organisert, som en intern statlig leverandør (som Statsbygg) eller som en ekstern leverandør (som Entra Eiendom AS). Både anskaffelsesprosessen og senere løsning av uenighet/konflikt mellom partene er enklere og åpner i større grad for dialog ved interne leveranser enn når kunde og leverandør er adskilte juridiske personer.



En hovedstrategi som i ulik grad velges av profesjonelle byggherrer er å innebygge en *kostnadsoptimal grad av tilpasningsdyktighet* i byggverket, slik at skiftende behov kan tilfredsstilles med lave kostnader, korte driftsavbrudd og lite forstyrrelse av brukernes virksomhet. Lokalenes tilpasningsdyktighet er heller ikke lett å vurdere fra kundesiden før endringsbehovet er tilstede og krever en løsning. Markedstenkningen innebærer også at brukerne skal kunne flytte, dersom lokalene ikke er tilstrekkelig tilpasningsdyktige. Forutsetningen er da at leieavtalen ikke har så lang bindingstid at dette ikke er praktisk eller økonomisk mulig. Disse få momentene viser at det i praksis er uhyre vanskelig å finne ut hva som er en kostnadsoptimal grad av tilpasningsdyktighet.

Når det gjelder incitamentsvirkningene overfor utleier, er det også en del forhold å ta i betraktning. Den markedsmessige effekten er klart sterkest i anskaffelsesfasen. Jo mer spesielle lokalbehovene er med hensyn til funksjonell utforming, arkitektoniske og tekniske løsninger eller beliggenhet, dess lengre må leietiden være for at private aktører i eiendomsmarkedet skal finne det interessant å konkurrere om kontrakten. Praksis har vist at bare leiekontrakten kan gjøres tilstrekkelig langsiktig, vil det i de aller fleste tilfeller være interesse fra konkurrenter i eiendomsmarkedet om å tilby lokaler.

Når leiekontrakten er inngått, vil utleier bare ha en reell trussel fra alternative tilbydere i markedet når leiekontrakten skal fornyes i nær fremtid, eller dersom leietaker kan velge å si opp kontrakten.

#### *4.2.3 Beregning av husleien*

Husleien skal dekke huseiers kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold (fdv, som inkluderer utskiftning av bygningsdeler i løpet av leieperioden) samt forrentning av investert kapital og avskrivning av bygningens verdi.

Husleien fastsettes i prinsippet enten som

- kostnadsbasert leie, eller
- markedsbasert leie, basert på reell konkurranse eller sammenligning med leieforhold i det private marked.

Kostnadsbasert husleie må baseres på et bestemt krav til avkastningen av huseiers egenkapital. Er husleien fastsatt som markedsleie vil leiemarkedets priser være bestemmende for hvilken kapitalavkastning leien vil kunne gi i det enkelte tilfelle.

Prinsippene om kostnadsbasert eller markedsbasert leie kan også blandes for de ulike kostnadskomponentene som skal dekkes gjennom leien. For eksempel vil det være vanlig at deler av driftskostnadene dekkes etter regning, selv om det er avtalt en fast, markedsbestemt leie for øvrig kostnader (kapitalleie, avskrivning, forvaltning, vedlikehold).

Ved nybygg som oppføres for en bestemt leietaker, er kostnadsbasert husleie for kapitaldelen ikke uvanlig, selv om det avtales at leien skal tilpasses såkalt markedsleie ved fornyelse av leieavtalen.

Spørsmålet om kostnadsleie eller markedsleie må blant annet sees i sammenheng med leietakers og huseiers valgfrihet og styringsrett i forhold til de kostnadene det gjelder. Dersom for eksempel partene i praksis eller formelt er bundet til å inngå leieavtale med hverandre, vil en kostnadsbasert leieberegning oftest være mest naturlig. Åpenhet, innsyn og gjensidig kontroll med de kostnadene som inngår, vil da kunne forebygge at det oppstår konflikter, mistro og avmaktsfølelse hos den part som blir holdt økonomisk og/eller formelt ansvarlig for handlinger hos den annen part. I det motsatte tilfelle, hvor eksempelvis begge parter har en reell anledning til å velge å inngå leieavtale med en tredjepart (huseier/leietaker), vil det gjerne være naturlig å fastsette husleien på markedsvilkår.

Alternative modeller for husleieberegninger og hvilken modell som er mest formålstjenlig under ulike forutsetninger, er grundig behandlet i en rekke andre arbeider og skal derfor ikke omtales nærmere her. I Sverige er det f.eks. utarbeidet en egen utredning om modeller for husleieberegninger for formålsbyggene, SOU 2004: 28.

Det er viktig å gjennomtenke modellen for husleiefastsettelsen grundig, slik at det virker rimelig og rettferdig for begge parter, og slik at den som reelt sett kan ha styring med hvordan kostnadene pådras, bærer størst risiko for kostnadsavvik. Generelt er det viktig at modellen for husleiefastsettelsen bidrar til at partene får riktige incitament i forhold til målene for eiendomsforvaltningen.

### **4.3 Konsekvenser av husleieordninger i forhold til kriterier for god eiendomsforvaltning**

De tilsiktede virkningene av husleieordningene bør suppleres med en bredere drøftelse av konsekvensene for eiendomsforvaltningen i et videre perspektiv. I NOU 2004: 22 *Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren*, er eiendomsforvaltning sett i et videre perspektiv i kap. 3. Etter en gjennomgang av samfunnsmessige interesser knyttet til eiendomsforvaltningen, eierens og brukernes interesser, konkluderes det med følgende forslag til kriterier for god eiendomsforvaltning:

1. Det foreligger overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen
2. Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen
3. Generelle delkriterier:
  - 3.1. Tilfredsstillende prioriterte brukerbehov
  - 3.2. Effektiv arealutnyttelse
  - 3.3. Godt, verdibevarende vedlikehold
  - 3.4. Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning
  - 3.5. Målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter
  - 3.6. Hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen
  - 3.7. Riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter
4. Lovpålagte krav overfor eier og bruker blir ivaretatt

De overordnede målene (punkt 1) bør omfatte de etterfølgende generelle delkriteriene (punkt 3) med slike presiseringer som eieren finner det riktig å gi.

Basert på disse kriteriene gjøres i det følgende en gjennomgang av sannsynlige konsekvenser av husleieordninger i statlig eiendomsforvaltning.

#### *4.3.1 Det foreligger overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen*

Når eiendomsforvaltningen skilles ut i egne, spesialiserte eiendomsforvaltningsorganer, slik en husleieordning er betinget av, øker sannsynligheten for at det skal bli fastsatt overordnede politisk bestemte mål for eiendomsforvaltningen. Egne forvaltningsorganer som spesialiseres på eiendomsforvaltning kan imidlertid etableres under politisk styring uten at det nødvendigvis skjer som ledd i en husleieordning. Når eiendomsforvaltningen underlegges brukerne og inngår som en del av brukervirksomheten, er det imidlertid mer sannsynlig at overordnede politiske mål konsentreres om brukervirksomheten og ikke om eiendomsforvaltningen.

#### *4.3.2 Det foreligger et rasjonelt system for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen*

Spesialiserte eiendomsforvaltningsorganer, slik en husleieordning er betinget av, øker også sannsynligheten for at det skal bli utviklet rasjonelle systemer for planlegging og styring av eiendomsforvaltningen. Det er ikke bare den faglige spesialisering og det faglige fokus som bidrar til dette, men det forhold at eiendomsforvalterens økonomiske resultat på kort og lang sikt er avhengig av god planlegging og styring, vil også spille inn.

#### *4.3.3 Tilfredsstillende prioriterte brukerbehov*

Dette er en av de sentrale, tilsiktede effektene, som er drøftet under avsnitt 4.2. Det er riktig å oppsummere med at det er mer sannsynlig at brukernes prioriterte behov blir tilfredsstillende under en leiebetalingsordning enn ved andre forvaltningsregimer.

#### *4.3.4 Effektiv arealutnyttelse*

Dette er også en sentral, tilsiktet effekt, jfr drøftelsen under pkt 4.2 . Men som det fremgår er det vesentlig mer usikkert om denne effekten vil inntreffe, siden den i sterk grad ikke bare er et resultat av husleieordningen i seg selv, men også er avhengig av at brukerne generelt har rammebetingelser som fremmer rasjonelle økonomiske valg.

#### *4.3.5 Godt, verdibevarende vedlikehold*

Dette er kanskje den sikreste og mest udiskutable effekten av husleieordninger, både ved den direkte virkningen som er at inntektene til vedlikehold sikres, og ved de indirekte virkningene på forvaltningsregimet.

Innføringen av husleie frikobler beslutninger om vedlikeholdsmidler fra den årlige budsjetteringen av driften. For å møte de større vedlikeholdstiltakene som fornyelse og utskifting av bygningsdeler og installasjoner, må vedlikeholdsmidlene som inngår i husleien, være vesentlig høyere enn det som brukes til vedlikehold i et normalår. Det er derfor nødvendig å kunne sette av midler til å møte kostnader som eksempelvis kommer med tidsintervaller på 5 -10 - 20 og 30 år. En husleieordning legger til rette for dette, under forutsetning av at huseier har økonomiske rammebetingelser som tillater oppbygging av vedlikeholdsfond, f.eks. slik Statsbygg har som forvaltningsbedrift, eller Entra Eiendom AS har som aksjeselskap. Husleieordninger

gir altså et sikrere økonomisk grunnlag for å kunne drive et langsiktig, forebyggende vedlikehold.

Husleieordninger forutsetter at eier- og forvalteransvaret skilles fra bruker/leietaker. Dette innebærer at prioritering av vedlikeholdsmidlene til utvendig og teknisk vedlikehold, som er et eieransvar, vil skje ut fra hva som tjener eierinteressene best. Eiers interesser er overveiende langsiktige i forhold til å opprettholde og videreutvikle eiendommens verdi. Dette gir et godt utgangspunkt for en eiendomsfaglig riktig prioritering av forebyggende vedlikehold. Brukernes forhold til vedlikeholdet vil i større grad være av kortsiktig karakter, og funksjonelle og estetisk motiverte tiltak vil ha relativt større vekt hos brukerne enn hos eier og forvalter som vil gi relativt høyere prioritet til bygningsmessig, teknisk forebygging av skaderisiko.

#### *4.3.6 Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning*

Hva som er mest kostnadseffektivt for eiendomsforvaltningen er en *faglig krevende* oppgave å bestemme. En økonomisk riktig balanse mellom investering og drift, og mellom forebyggende vedlikehold og andre driftsoppgaver er avhengig av et langsiktig perspektiv på virkningene av ulike valg. Utviklingen av metoder for beregning av livssyklus kostnader og årskostnader har bidratt til et bedre beslutningsgrunnlag, men også her er det store uklarheter og betydelig usikkerhet knyttet til de ulike parametrene i beregningene. En sentralisering av huseierrollen i en større eiendomsforvaltning vil gi det beste grunnlaget for å utvikle den faglige kompetansen, kunnskap, systemer og metoder som er en forutsetning for å kunne arbeide mot økt kostnadseffektivitet i eiendomsforvaltningen.

Store eiendomsforvaltningsorganisasjoner har imidlertid en betydelig pengestrøm og forvalter svært store midler sett i forhold til kostnadene ved drift av egen organisasjon. I denne situasjonen krever det sterk kostnadskontroll fra overordnet nivå for å motvirke en utilsiktet kostnadsvekst i selve eiendomsforvaltningsorganisasjonen. Oppfølging av nøkkeltall for kostnadene ved eiendomsforvaltningen, både for å kontrollere mot utilsiktet vekst over tid og for å kunne sammenligne med andre eiendomsforvaltere (benchmarking), er et hensiktsmessig element i bestrebelsene for å sikre en kostnadseffektiv eiendomsforvaltning.

#### *4.3.7 Målrettet utvikling av eiendommens kvaliteter*

Under en leiebetalingsordning vil utvikling av eiendommens kvaliteter ofte være økonomiske forankret i en bestilling fra leietakerne, som i dialog med huseier vil kreve de tilpasninger som de kostnadsmessig finner riktig og forsvarlig. I andre tilfeller skjer utviklingen av eiendommens kvaliteter ut fra huseiers interesser om å unngå at leietakerne skal velge å flytte, eller for å gjøre eiendommen attraktiv i markedet for nye leietakere.

Det er vanskelig å si om utviklingen av eiendommens kvaliteter vil bli ivaretatt på en mer målrettet måte under et regime med husleiebetaling enn under andre forvaltningsregimer. Målene som legges til grunn for utviklingen vil imidlertid sannsynligvis være mer brukerorienterte når huseier er avhengig av en leieinntekt fra brukerne for å finansiere utviklingen.

#### *4.3.8 Hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen*

Husleieordninger forutsetter at forvaltningen er adskilt fra brukerne. Dette legger til rette for en god balanse mellom eierinteresser, som kostnadseffektiv drift, verdibevarende vedlikehold og god avkastning på investerte midler, i forhold til de mer kortsiktige brukerinteressene, som har fokus på funksjonalitet og estetikk. I tillegg vil husleieordninger i statlig sammenheng som regel være forvaltet av større virksomheter, som har tilsvarende større mulighet for å bygge opp faglig kompetanse, systemer og kapasitet til å følge opp de kriteriene som stilles til god eiendomsforvaltning.

En god organisasjonskultur og samarbeidsevne i forhold til brukerne på alle nivåer er viktig for at eiendomsforvaltningen skal kunne ivareta de mange ulike kravene som stilles. Husleieordninger vil med stor sannsynlighet legge til rette for en hensiktsmessig organisering av eiendomsforvaltningen, men teoretisk sett vil en god organisering også kunne oppnås uten innføring av husleie.

#### *4.3.9 Riktige økonomiske rammebetingelser tilpasset eiendomsforvaltningens langsiktige karakter*

Husleieordninger legger til rette for økonomisk rasjonelle beslutninger i et langsiktig perspektiv. Selv om den økonomiske rasjonaliteten av ulike grunner (som nevnt under 4.2 ) vil være begrenset, vil det utvilsomt gi et riktigere beslutningsgrunnlag for investeringsbeslutninger når investeringene forrentes og avskrives over levetiden slik det gjøres gjennom husleieordningen, enn om investeringen kostnadsføres som en engangsutgift på linje med løpende driftsutgifter, slik det gjøres tradisjonelt i staten for bruttobudsjetterte virksomheter. Dette gjelder både med hensyn til investeringer og eiendomsutvikling.

Systematisk forebyggende vedlikehold vil også kunne få et bedre og mer stabilt grunnlag gjennom en husleieavtale enn gjennom årlige bevilgninger i konkurranse med andre gode formål. Dette er for øvrig en av de viktigste tilsiktede virkningene av å innføre husleieordninger i offentlig eiendomsforvaltning, jfr drøftelsen under pkt 4.2.

#### *4.3.10 Lovpålagte krav overfor eier og bruker blir ivaretatt.*

Husleieordninger innebærer en klargjøring av huseierrollen og leietakerrollen som er det alminnelige utgangspunktet for lovhjemlede krav til bygningenes utførelse, tilstand og drift. En huseier som er avhengig av å få leid ut sine lokaler, vil ikke kunne drive effektivt dersom bygningen og lokalene ikke tilfredsstillir lovhjemlede krav. Selv om det burde være en selvfølge at offentlige virksomheter etterlever alle lovhjemlede krav som har relevans for virksomheten, er ikke dette alltid tilfelle. For huseiere som finansieres gjennom husleie, vil dette gi et økonomisk incitament som kommer i tillegg til det formelle ansvaret om å holde eiendom, bygning og lokaler i lovlig stand.

## 5 Erfaringer med husleieordninger - empiri

Erfaringene med husleieordninger i offentlig forvaltning er stort sett bare dokumentert gjennom offentlige utredninger og enkle evalueringsrapporter. Noen mer grundig empirisk forskning basert på vitenskapelig metode kjennes ikke. Dette gjør det mer usikkert å kunne forholde seg kritisk til de erfaringene som rapporteres.

Det er også viktig å være kritisk til mulige kontekstuelle forhold som kan ha betydning, herunder statens (eierens) finansielle situasjon, politiske forhold, og utviklingen i samfunnet og i den offentlige forvaltningen på andre områder. Slike forhold kan ha vesentlig betydning for hvordan husleieordninger og andre forhold ved eiendomsforvaltningen kan fungere.

### 5.1 Svenske erfaringsrapporter

Ved vurdering av svenske erfaringer fra omleggingen i 1993 er det viktig å huske på at man allerede hadde et system med leiebetaling til den tidligere Byggnadsstyrelsen.

Selv om den gamle ordningen primært var av regnskapsmessig karakter, hadde den gitt et minst like godt finansielt og organisatorisk grunnlag for Byggnadsstyrelsens eiendomsforvaltning og vedlikehold som den markedsorienterte omleggingen ga for de nye eiendomsforvalterne, Statens Fastighetsverk, Vasakronan AB og Akademiska Hus AB. Konjunkturedgangen i eiendomsmarkedet i årene etter etableringen av de nye eiendomsforvalterne medførte svakere inntekter for eierne ved fornyelse av leiekontrakter på markedsvilkår og frigjorde midler for leietakerne. En viktig iakttagelse fra Sverige er at *de myndigheter som flytter, gjør ikke dette for å spare leiekostnader, men for å få større og/eller mer sentralt beliggende lokaler. Areal pr. arbeidsplass synes også å øke (SOU 1997:96, s 52)*. En nærmere tolkning av disse observasjonene krever imidlertid en gjennomgang av de økonomiske og styringsmessige rammebetingelsene for brukerne, jfr omtalen under pkt 4.2.2 foran.

I SOU 2004: 28 oppsummeres den tidligere evaluering med følgende avsnitt:

#### 2.4 Utvärderingen av reformen

Några år efter det att reformen hade genomförts tillsatte regeringen en utredning som skulle utvärdera den omorganisation som skett av statens fastighetsförvaltning. Frågan om hyressättning av statens ändamålsfastigheter behandlades i delbetänkandet Statens ändamålsfastigheter – Princip för förvaltning och hyressättning (SOU 1996:187) där utredningen föreslog att en särskild hyresmodell skulle användas för ändamålsfastigheter. Utredningen lämnade även slutbetänkandet Lokalförsörjning och fastighetsägande – En utvärdering av statens fastighetsorganisation (SOU 1997:96). Med utredningens betänkanden som grund överlämnade regeringen propositionen Förvaltning av statens fastigheter och statliga myndigheters lokalförsörjning, m.m. (prop. 1997/98:137) till riksdagen. Regeringen fann att den genomförda reformen var bra och att gällande riktlinjer för den statliga fastighetsförvaltningen skulle ligga fast. Regeringen ansåg däremot inte att det skulle införas en särskild hyres- och kontraktsmodell för ändamålsfastigheter, på det sätt som utredningen hade föreslagit, utan underströk i stället att hyresgästen och hyresvärden

skall ha möjlighet att förhandla fritt i varje enskild situation. Regeringen ansåg vidare att förvaltningen av ändamålsfastigheter bör inriktas på att stödja den myndighet som använder lokalerna och att kundnyttan skall optimeras. Regeringen anförde att förvaltningen av ändamålsfastigheter skall ske på ett kostnadseffektivt sätt, att verksamheten skall generera avkastning och att avkastningskravet skall bestämmas utifrån affärsmässiga principer med beaktande av risktagande. Dessutom ansågs det viktigt med en öppen dialog mellan hyresgäster och fastighetsägare, särskilt i fråga om ändamålslokaler.

Vid riksdagsbehandlingen fann även finansutskottet (bet. 1997/98:FiU25, rskr. 252) att reformen av statens fastighetsförvaltning och myndigheternas lokalförsörjningsansvar var nödvändig och att det saknades skäl att ändra reformens huvudprinciper. De problem som uppstått mellan hyresvärd och hyresgäst ansågs bero på att man vid fastighetsreformens genomförande inte hade analyserat vilka särdrag som gäller för ändamålsfastigheter. Finansutskottet ansåg i likhet med regeringen att hyreskontrakten skall utformas genom förhandlingar och ömsesidiga överenskommelser mellan parterna. Utskottet menade bl.a. att en fastighetsrörelse av ändamålskaraktär bör utgå ifrån att tillgodose primärverksamhetens behov av ändamålslokaler och att verksamheten måste bedrivas på ett kostnadseffektivt sätt.

Utviklingen i husleienivået för Statens Fastighetsverk genomgås grundig, og følgende utdrag fanger opp hovedpoenget, at leienivået i realiteten er redusert:

År 1996 uppgick, enligt Finansdepartementets beräkningar, SFV:s hyresintäkter för inrikes fastigheter till 1 014 kronor per kvm. Budgetåret 2002 hade intäkterna ökat till 1 118 kronor per kvm. Om hyresintäkterna hade följt KPI under denna period skulle de förväntade hyresintäkterna vara 1 081 kronor per kvm budgetåret 2002, dvs. 3,5 procent lägre än utfallet. Om man däremot väljer ett annat basår blir utvecklingen annorlunda eftersom hyresintäkterna per kvm steg kraftigt de första åren. En förklaring till denna ökning av hyresintäkterna är, enligt Finansdepartementet, att SFV under de första åren gjorde en del investeringar, både i form av förbättringar av befintligt bestånd och i form av nybyggnader.

Gjennomgangen av utviklingen i husleienivået for Akademiska Hus AB viser også en reell nedgang i husleienivået:

Hyresutvecklingen under perioden 1994–2003 har nominellt minskat med fyra procent och justerat för KPI har det minskat med 16,3 procent.

Akademiska Hus har uppgett att de sänkta hyresnivåerna är en konsekvens av de marknadsanpassningar som har beaktats vid omförhandlingarna. Detta gäller huvudsakligen vid omförhandlingar i början av perioden då marknadshyraerna generellt sjönk i fastighetskrisens spår.

Fremstillingen trekker ingen sikre konklusjoner om årsakene til leienedgangen, som likevel har en interesse i seg selv.

En generell oppsummering av de svenske erfaringene er at husleieordningen synes å virke som forutsatt og at det er et viktig prinsipp å skille brukerrollen fra huseier/forvalterrollen. I SOU 1997:96 ble det påpekt en risiko for at leietaker får en svak forhandlingsposisjon i forhold til huseier når det er dårlig med alternativer. Dette påpekes som et problem i forhold til kostnadsnivået og i forhold til samordningen mellom eiendomsforvaltningen og driften av brukervirksomheten. Utredningen anser imidlertid fordelene ved den organiseringen som husleieordningen innebærer, som så tungtveiende at de påpekte problemene bør løses innenfor rammen av denne modellen.

Uenighet om leiefastsettelsen for formålseiendommene har senere gjort det nødvendig med en særskilt utredning om disse spørsmålene, som er publisert i SOU 2004: 28.

## **5.2 Den første evalueringen av husleieordningen i Statsbygg**

En arbeidsgruppe ble nedsatt av Administrasjonsdepartementet i august 1995 for å evaluere husleieordningen og omleggingen av Statsbygg til forvaltningsbedrift. Arbeidsgruppen konkluderte i mars 1996 med at husleieordningen trolig har medvirket til å effektivisere Statsbyggs eiendomsforvaltning på leietakernes premisser, selv om konkurransen med private utleieryttere skjer på nokså ulike vilkår. Den enkelte brukers reelle lokalutgifter var blitt synliggjort i og med innføringen av husleiebetaling, og *målet om et økonomisk optimalt vedlikeholds nivå "synes innen rekkevidde. Vedlikeholds nivået er i dag vesentlig bedre enn for noen år siden."* Når det gjaldt målene om en mer effektiv ressursdisponering ved statens virksomheter og tilpasning av lokalene til brukernes behovsvurderinger og prioriteringer innen faste budsjettammer, påpekte arbeidsgruppen at ordningen hadde fungert i for kort tid til at det var mulig å forvente vesentlig effekt av ordningen. I forhold til disse målene er imidlertid som omtalt foran under pkt 4.2.2 brukernes øvrige rammebetingelser også av vesentlig betydning for hvilken effekt husleiebetalingen skal få.

## **5.3 Andre rapporter**

Det finnes enkelte andre rapporter som kan bidra til å kaste lys over erfaringer med husleieordninger. Bergseng og Håkonsen (2001) redegjør for eiendomsforvaltningen i to kommuner (Skien og Bærum) en fylkeskommune (Oppland) og to private konsern (Kreditkassen og Siemens). Kommunene og fylkeskommunen har ulike modeller for sentralisert eiendomsforvaltning, men uten husleieordning. Kvaliteten på eiendomsforvaltningen og vedlikeholdet spesielt varierer sterkt og uten at formelle organisasjonsstrukturer synes å kunne forklare disse variasjonene.

De to private eksemplene, Kreditkassen og Siemens, hadde begge hatt husleieordninger et par år, begge ut fra prinsippet om at leien skal fastsettes til markedsleie. Formålet var noe ulikt mellom de to. I Kreditkassens tilfelle var det kostnadseffektivisering og bedre kapitalforvaltning som var hovedmotivet, midlet var å organisere



eiendomsforvaltningen i en særskilt nettobudsjettert enhet, med fire underenheter for henholdsvis forvaltning, drift, vakt hold og kontormiljø med renhold. Den overordnede eiendomsavdelingen fungerer som bestiller og de underordnede enhetene som utfører for sine respektive tjenester. Tilsvarende bestiller-utfører-organisering er valgt for de andre tjenesteytende funksjonene under administrasjonsdirektøren.

Denne organiseringen i Kreditkassen ble etablert på grunnlag av et outsourcing-prosjekt i 1998/99, som skulle bidra til en opprydding i virksomhetene under FDVUS gjennom å etablere en mer forretningspreget arbeidsmodell. Gjennom innføring av interne service-leveranse-avtaler (slang: SLA) kunne de definerte tjenestene i neste omgang benyttes som grunnlag for å innhente konkurrerende anbud fra eksterne leverandører. Dette har igjen bidratt til en vesentlig kostnadseffektivisering og økt kundeorientering av disse tjenestene, som fortsatt i det vesentlige ivaretas gjennom interne leveranser.

Siemens har i 1998/99 omorganisert sin eiendomsforvaltning ”fra forvaltning til forretning”. Frem til da hadde man hatt interne forvaltningsfunksjoner som tradisjonelle stabstjenester, på tilsvarende måte som Kreditkassen. Prosessen i Siemens har mange felles trekk med Kreditkassens, men Siemens har gått vesentlig lengre i retning av å skille ut eiendomsvirksomheten totalt som et eget forretningsområde. Med utgangspunkt i en eiendomsmasse som ikke hadde en relevant sammensetning i forhold til raskt skiftende behov i Siemens-konsernet, har det vært naturlig å utvikle eiendommene med sikte på eksterne kunder, og Siemens Eiendom i Norge har tilsvarende Siemens Real Estate internasjonalt gått i retning av å virke som et ordinært eiendomsselskap.

Med bakgrunn i et påtagelig forfall i den kommunale eiendomsmassen har bl.a. Oslo kommune og en del andre kommuner omorganisert eiendomsforvaltningen i kommunale foretak (KF etter kommunelovens bestemmelser), som finansieres gjennom husleieordninger og oppdragsinntekter. Det foreligger ingen formelle erfaringsrapporter fra disse ennå. Gjennom erfaringsutveksling i Forum for Offentlige Bygg og Eiendommer (FOBE) under Kommunalteknisk Forening har det fremkommet både suksesshistorier og eksempler på at kommunale foretak er blitt nedlagt. Kommunale foretak er en del av kommunen som juridisk person og foretakenes økonomi konsolideres inn i kommuneregnskapet. For kommuner som har svak økonomi vil derfor avsetninger til vedlikehold lett kunne bli trukket inn for å dekke et driftsunderskudd for kommunen totalt.

De kommunene som har valgt en foretaksmodell basert på husleieordning for sin eiendomsforvaltning har gjerne gjort dette med utgangspunkt i bygningsmessig forfall og betydelige vedlikeholdsproblemer. Det er derfor ikke overraskende at man etter få års drift ikke finner noen vesentlig forskjell på vedlikeholdsmessig tilstand for de eiendommene som forvaltes av kommunale foretak, sammenlignet med kommunal eiendomsmasse forøvrig (Econ/Multiconsult).

Eiendomsforvaltningsutvalget for kommunesektoren (NOU 2004:22) gjennomførte en spørreundersøkelse til samtlige kommuner (56% svarte) og fylkeskommuner (72% svarte) hvor blant annet vedlikeholdsmessig tilstand på eiendommene ble registrert. Følgende rapporteres (side 90):

”Når man ser på de kommunene som har valgt å organisere sin eiendomsforvaltning som kommunalt foretak, finner man at disse i snitt rapporterer om en noe dårligere tilstand på bygningene enn snittet for øvrig. Man kan her tenke seg at dårlig bygningsmessig tilstand i disse kommunene har vært en medvirkende årsak til at kommunen har valgt å skille eiendomsforvaltningen ut i et eget foretak. Kommunene ble derfor også spurt hvor lenge den nåværende organisasjonsmodellen har vært gjeldende. Av 11 kommuner som har organisert skolebygningene i kommunalt foretak, har seks hatt denne organisasjonsformen i mindre enn to år. For denne gruppen var særlig bygningsmessig tilstand klart dårligere enn gjennomsnittet. For de øvrige fem kommunene som hadde hatt skolebygningene under kommunalt foretak i tre år eller mer, meldes det om en noe bedre tilstand for skolebygningene enn gjennomsnittet. Selv om dette kan indikere en positiv effekt av foretaksorganisering av skolebygningene over tid, er antallet kommuner og den anvendte metoden ikke tilstrekkelig til å trekke sikre konklusjoner.”

#### **5.4 Supplerende undersøkelser - intervjuer med Statsbygg og Forsvarsbygg**

Den siste formelle evalueringen av husleieordningen i Statsbygg er fra 1996 (omtalt ovenfor). Forsvarsbygg har kun hatt sin husleieordning i tre år (fra 1.1.2002) og har ikke foretatt noen særskilt evaluering av ordningen ut over det som rapporteres gjennom årsrapporter og budsjettet. Undertegnede har derfor hatt intervjuer med representanter for Statsbygg og Forsvarsbygg for å fremskaffe nyere informasjon om de erfaringer man sitter inne med sentralt i disse virksomhetene.

##### *5.4.1 Statsbyggs nyere erfaringer*

For Statsbygg har utskillelsen av de markedsmessige utleiebyggene som ble overført til Entra Eiendoms AS, gitt uventede konsekvenser. Hensikten var blant annet at Entra skulle være den statlige konkurrenten i forhold til private utleierye om å tilby generelle lokaler for statlige virksomheter, slik at Statsbygg kunne ivareta rollen som uhildet rådgiver for departementene i slike situasjoner. En rekke eksempler viser imidlertid at Entra fungerer som en aktiv konkurrent til Statsbygg når det gjelder å tilby nye formålsbygg, som skulle være Statsbyggs ansvarsområde. Den tilsiktede effekten av utskillelsen av konkurranseeiendommene hvor hensikten bl.a. var å gi Statsbygg en klar rådgiverrolle i forhold til departementene, er derfor ikke realisert som forutsatt.

Husleieordningen fungerer som forutsatt i forhold til at mange brukere aktivt søker å kvitte seg med overflødige arealer når de får anledning til dette ved fornyelse av leieavtaler. Overdimensjonerte veistasjoner, Høgskolen i Nord-Trøndelag og andre eksempler bekrefter dette. Det er mer usikkert i hvilke grad husleien bidrar til større nøkternhet når brukerne skal vurdere sine ønsker og behov i forhold til nye lokaler. Hovedinntrykket er likevel at brukerne er mer kravstore i forhold til bygninger utenfor husleieordningen enn for bygninger som vil gi brukerne en husleie å betale. Særlig ved mindre prosjekter, utvidelser etc hvor brukerne ikke kan regne med å få kompensasjon for økte leiekostnader i sine bevilgninger, er brukerne mer tilbakeholdne med sine krav.

Når det gjelder vedlikeholdet er Statsbyggs mål at ingen bygninger skal ha dårligere tilstandsgrad enn grad 1, på en skala fra 0 (best) til 3 (dårligst).<sup>11</sup> Tilstandsgrad 1 innebærer at bygningen er godt vedlikeholdt og at alle lovpålagte krav er oppfylt. Dette målet er praktisk talt nådd. Som overordnet styringsindikator legger Statsbygg vekt på å holde et fast nivå på den økonomiske innsatsen i vedlikeholdet bl.a. ut fra benchmarkingsvurderinger. I inneværende år ligger dette nivået på kr. 130 pr kvm som gjennomsnitt.

Husleieordningen har bidratt til å sikre et bedre og mer stabilt økonomisk grunnlag for vedlikeholdet. Arbeidet med et systematisk forebyggende vedlikehold for SBEDs eiendommer ble imidlertid drevet frem flere år før husleieordningen. Etableringen av en egen Drifts- og vedlikeholdsseksjon fra 1984 la grunnlaget for dette arbeidet, bl.a. med systemutvikling og kompetanseoppbygging.

I forhold til vedlikeholdet er husleieordningens viktigste bidrag at

- den sikrer det økonomiske grunnlaget, samtidig som
- den skiller klart mellom eier/forvalter på den ene siden og bruker på den annen side.

Når eier/forvalter har styringsretten over vedlikeholdsmidlene, er det større sjanse for at forebyggende tiltak av teknisk karakter (f.eks. omteking av tak) blir prioritert foran tiltak av estetisk eller funksjonell karakter, som brukerne gjerne prioriterer. Det ble imidlertid antydnet at brukere med god nærhet til regionkontorene (som ivaretar vedlikeholdet), lettere kunne få gjennomslag for sine prioriteringer.

Statsbygg gjennomfører hvert år standardiserte spørreundersøkelser hos samtlige leietakere. Svarene gir en nyansert bilde av brukerne tilfredshet med eiendomsforvaltningen på en måte som gjør det mulig å sammenligne (drive benchmarking) med andre profesjonelle eiendomsforvaltere. Helhetsinntrykket er at Statsbygg kommer meget godt ut med en brukertilfredshet som ligger blant de beste på alle områder. Bildet er imidlertid nyansert og gir grunnlag for å arbeide videre for forbedringer på flere områder.

#### *5.4.2 Erfaringer fra Forsvarsbygg*

Husleieordningen som ble innført 1.1.2002 var ledd i en omlegging som førte til at Forsvarsbygg (FB) overtok eier- og forvaltningsansvaret for alle eiendommer som tidligere ble forvaltet av FMO (Forsvarets Militære Organisasjon), herunder 27 lokale forvaltningsmyndigheters eiendommer. Det overordnede formålet som fremgår av stortingsdokumentene er at husleieordningen og omorganiseringen skal være et virkemiddel i omstruktureringen av FMO. Forsvarsbygg ble organisert som nettobudsjettert forvaltningsorgan som ledd i innføringen av husleieordningen.

Husleieordningen omfatter hovedsaklig to sidestilte parter (begge direkte underlagt FD), som har en form for gjensidig monopolstilling. Hele driftsbudsjettet stilles til rådighet for FMO, som dekker FBs drift og eiendomsforvaltningen gjennom en kostnadsdekkende leie. Leien omfatter dessuten beregningsmessige

---

<sup>11</sup> NS 3424 "Tilstandsanalyse av byggverk"

avskrivningskostnader, men for øvrig ikke noen kapitalkostnad. FDs resultatkrav til FB er lik avskrivningskostnadene som innkreves. Salgsinntektene ved salg av eiendommer skal sammen med avskrivninger gå til nye investeringer som ledd i omstruktureringen.

Den interne monopolstillingen omfatter kun det grunnleggende leieforholdet. For tilleggstjenester som renhold mv, har FB konkurranse fra andre leverandører i markedet, som FMO fritt kan velge å kjøpe tjenester fra.

Erfaringene fra Skifte Eiendom, som er Forsvarsbyggs interne resultatenheter for forvaltning av eiendommer som skal avhendes, for avhendingsprosessen og for forvaltningen av historiske festningsverk, er at husleien har gitt et godt incitament til å frigjøre lokaler og eiendommer til salg. Selv om det også arbeides med å tilrettelegge for dette gjennom planarbeidet, gir mulighetene for å spare inn husleie som kan disponeres til andre driftsformål, et incitament som er av stor betydning for at Forsvarsbygg klarer å holde det forutsatte tempo i avhendingsprosessen.

Tidligere LFM (lokal forvaltningsmyndighet under FMO) fikk tildelt drifts- og vedlikeholdsmidler proporsjonalt med arealene, etter ulike satser for ulike typer bygg. Tildelt driftspersonell ble lønnet sentralt av FMO. I tillegg brukte de egne ressurser, både personell og driftsmidler, til å skjøte på med. Man hadde altså ingen oversikt over hvilke ressurser totalt som ble brukt til eiendomsforvaltningen, og mye fremsto som ”gratis”. Med overføring av forvaltningsfunksjonen til Forsvarsbygg fikk man etter hvert oversikt over den totale ressursbruken, som belastes brukerne gjennom husleien. Dette kan gi en bedre prioritering.

Omleggingen fra 1.1.2002 medførte også en restrukturering av forvaltningsorganisasjonen, antall LFM hadde vært 47, som ble redusert til 21 forvaltningsområder. Det har skjedd en nedbemanning med 300 årsverk, som er mer enn en proporsjonal nedbemanning i forhold til reduksjonen av eiendomsmassen, dvs at personalproduktiviteten er økt.

Skillet mellom bruker og forvalter har også medført en riktigere prioritering av bruken av vedlikeholds- og utviklingsmidlene, som styres på grunnlag av vedlikeholdsplan og annet planverk.

Noen andre erfaringer på eier-/forvaltersiden er blant annet at omstillingen har vært krevende, med motstand mot endringene. Det har bl.a. vært en tung prosess å få riktig person på riktig plass i forbindelse med omleggingen. Kontantprinsippet virker hemmende i forhold til forretningsmessige prinsipper for eiendomsforvaltning og utvikling. Etableringskostnadene hadde vært undervurdert.

Bruker/kunde er hovedsaklig FMO, som i stor grad har hatt virkninger som forventet. FMO har fått synliggjort de totale kostnadene, og kan bruke mindre tid på EBA. Færre fakturaer, enklere administrasjon for FMO og dermed lavere bemanning. Brukerne har fått mer fokus på arealutnyttelsen. Frigjorte avskrivningsmidler skal kunne nyttes til investeringsformål sammen med inntektene fra eiendomssalg. De lokale brukerne regner også med å kunne disponere innspart leie.

Med hensyn til betalingsvillighet er det en del variasjoner. De sentrale brukermyndigheter er opptatt av å spare husleie, men blant de lokale er det større variasjon, selv om del fleste har trange budsjetter og er opptatt av å spare på husleien.

Enkelte har opplevd en overraskende mistro til Forsvarsbygg fra brukerne. De har vært redd for økte kostnader og har også fryktet at de skulle miste styringen med ressursbruken. Men eiendomsforvaltningen har nå en god dialog med brukerne om drift og vedlikehold, selv om det er FB som avgjør i siste instans hvordan drifts- og vedlikeholdsmidlene (den delen som dekkes av den faste husleien) skal benyttes.

## **5.5 Husleieordningens betydning for vedlikeholdet**

Tidligere rapporter har hevdet at de tilsktede virkningene i forhold til det å sikre et godt vedlikehold er blitt realisert. De teoretiske drøftelsene i kap 4 (særlig 4.3.5, 4.3.8 og 4.3.9) styrker også tilliten til at husleieordninger legger til rette for et bedre vedlikehold.

Sammenhengene mellom innføring av en husleieordning og den bygningsmessige tilstanden er imidlertid ikke direkte og enkel. En rekke andre faktorer som bygningens opprinnelige kvaliteter slik disse er skapt gjennom byggeprosessen, bygningens alder og bruk, er viktige faktorer som både hver for seg og i samvirke på ulike måter har stor betydning for utvikling av skader, slitasje og bygningsmessig forfall.

En empirisk analyse som skal vise betydningen av husleieordninger, som antas å ha en direkte virkning for vedlikeholdets rammebetingelser, ved å registrere variasjoner i bygningsmessig tilstandsgrad, må altså legges opp slik at man kan kontrollere for mulige virkninger av andre viktige årsaksfaktorer og forhold som kan ha betydning for den bygningsmessige tilstanden.

Slike faktorer / forhold kan være

- andre forhold ved forvaltningsregimet, som organisering, kompetanse, systemer og ressurstilgang
- bygningens opprinnelige tekniske kvaliteter, alder og bruk,
- kontekstuelle forhold, politiske, økonomiske og kulturelle forhold, klima osv.

### *5.5.1 Datagrunnlag og analyse av vedlikeholdet i universitets- og høyskolesektoren*

Det foreligger data som er registrert som ledd i et oppdrag høsten 2002 for Undervisnings- og forskningsdepartementet, for å skaffe en komplett oversikt over investeringsplaner og investeringsbehov i universitets- og høyskolesektoren. Dette datamaterialet viser bl. a. alder, bygningskategori og bygningsmessig tilstand for hele universitets- og høyskolesektorens eksisterende bygningsmasse.

Det foreliggende datamaterialet for universitets- og høyskolebyggene gir et spesielt interessant utgangspunkt for en empirisk analyse, ved at det er mulig å gjøre analyser som kontrollerer for andre årsaksfaktorer og forhold som kan ha betydning for den bygningsmessige tilstanden:

- En stor andel av disse bygningene er utviklet og oppført etter at SBED ble etablert som statens profesjonelle byggherre fra 1.1.1960. Bygninger som er fullført etter 1965<sup>12</sup> og som er av samme bygningskategori og samme aldersgruppe, kan antas å ha mindre variasjoner innbyrdes med hensyn til bygningenes opprinnelige tekniske kvaliteter, alder og bruk enn et annet, tilfeldig utvalg av bygninger.
- Kontekstuelle forhold (politiske, økonomiske og kulturelle forhold, klima osv) kan også antas å være tilnærmet like for de av universitets- og høyskolebyggene som har inngått i husleieordningen som for de som har vært forvaltet utenfor husleieordningen.
- Andre forhold ved forvaltningsregimet kan også antas å være tilnærmet like, bortsett fra variasjoner som kan antas å være en følge av husleieordningen (jf. pkt. 4.3.8, 4.3.9 og 4.3.10) og som altså inngår i forklaringen av de sammenhengene som vi vil undersøke om det er empirisk belegg for.

Som ledd i arbeidet med denne rapporten har undertegnede forespurt Multiconsult om å sortere de foreliggende data over bygningenes tekniske tilstand på bygninger innenfor og utenfor husleieordningen, og sortert etter bygningenes alder og bygningstype. Vedlagte foilserie fra Multiconsult (se vedlegg 1), som også redegjør for materialet, inneholder i alt 18 diagrammer. Diagrammene viser teknisk tilstand for universitets- og høyskolebygningene, fordelt på tre bygningskategorier og fire alderskategorier.

Det er søkt å etablere mest mulig sammenlignbare arealer basert på koding iht. NS 3457 "Bygningstypetabellen". I analysene presenteres data for tre hovedkategorier bygningstyper:

- Undervisningsbygninger med integrerte funksjoner, hovedbygninger, fløyer og avdelinger
- Øvrige undervisningsbygninger, spesialbygninger, anneks, studenthus mm
- Kontor/administrasjonsbygninger.

Bygningsporteføljen som faller inn under disse kategoriene utgjør totalt 1 898 100 m<sup>2</sup> BTA, hvorav:

- 1 190 132 m<sup>2</sup> BTA for universiteter og selvforvaltende høyskoler utenfor husleieordningen
- 707 968 m<sup>2</sup> BTA utgjør høyskoler innenfor Statsbyggs husleieordning.

For enkelte kombinasjoner av hovedkategori (bygningstype) og byggeperiode er likevel underlaget så lite til at enkeltresultater må benyttes med varsomhet.

Datainnsamlingen ble gjennomført av personer med god kjennskap til den aktuelle bygningsmassen. Angivelse av tilstandsgrader er blitt gjort på et overordnet nivå - dvs en helhetsvurdering pr bygning, og det kan vært noe ulik praksis hos dem som har gjennomført kartlegging ved koding av bygningstyper. Teknisk tilstand er registrert i

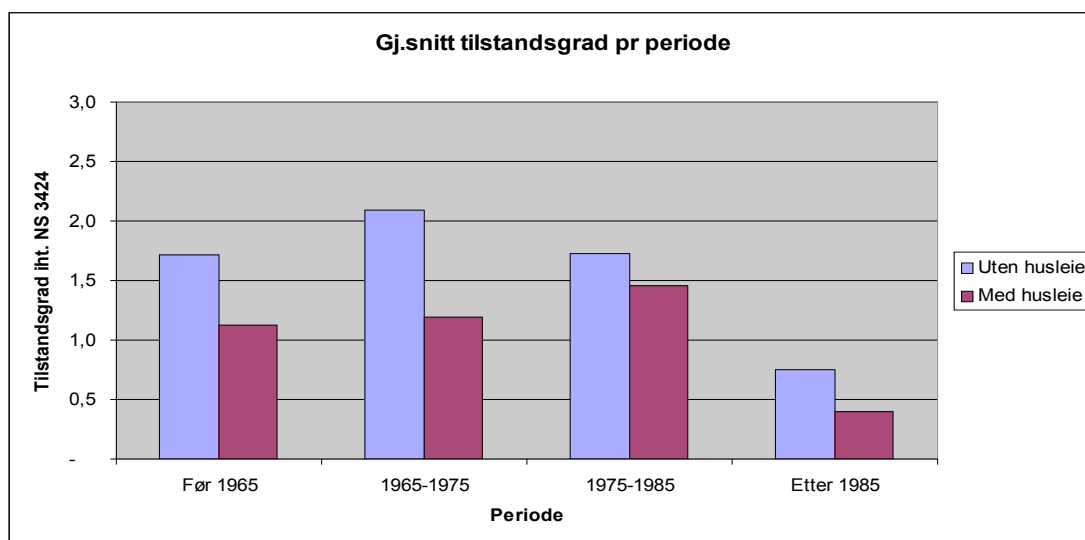
---

<sup>12</sup> I de første årene etter at SBED var etablert var det for en stor del byggeprosjekter som var utviklet, programmert og prosjektert forut for etableringen, som ble fullført. Innen de regionale høyskolene, som forvaltes av Statsbygg, finnes også bl. a. lærer-, ingeniør-, sykepleiehøyskoler og en del andre høyskolebygninger som ikke er oppført av Statsbygg.

henhold til NS 3424 "Tilstandsanalyse av byggverk", som innebærer en gradering fra 0 til 3, hvor 0 er best tilstand, 3 er dårligst tilstand.

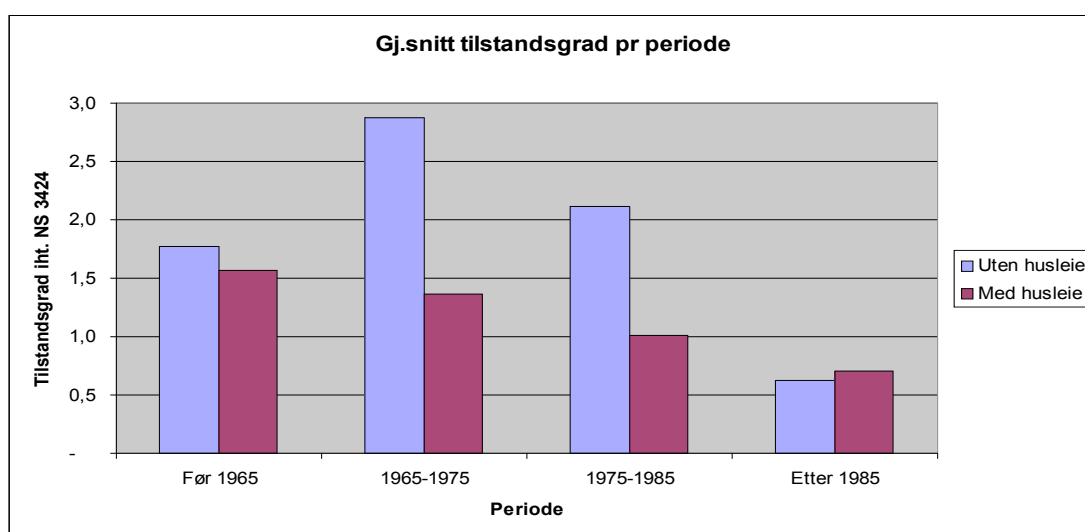
### 5.5.2 Resultater

Følgende to diagrammer oppsummerer resultatene ved at gjennomsnittlig tilstand for de to største bygningskategoriene er vist for ulike aldersklasser og spesifisert for bygninger utenfor og innenfor husleieordningen. Jo høyere stolpe, dess dårligere tilstand.



Bildet viser gjennomsnittlig tilstandsgrad for undervisningsbygg med blandete funksjoner i ulike aldersgrupper. For alle aldersgruppene er tilstanden klart bedre for bygninger innenfor husleieordningen enn for bygninger utenfor husleieordningen.

Følgende diagram for øvrige undervisningsbygninger viser det samme, tilstanden er vesentlig bedre for bygninger innenfor husleieordningen, med et lite unntak for de nyeste bygningene (bygget etter 1985), hvor gjennomsnittlig tilstandsgrad likevel er meget god både for bygninger utenfor og innenfor husleieordningen.



For øvrige diagrammer vises til vedlegg 1, som gjengir Multiconsults foiler med presentasjon av materialet, grunnlag og resultater.

### 5.5.3 Konklusjon

Vi har sammenlignet forsknings- og undervisningsbygningene som eies av staten, i stor grad er bygget under ledelse av SBED/Statsbygg, har samme alder og er av samme bygningskategori. Dette materialet viser på en meget overbevisende måte at *bygninger under Statsbyggs husleieordning har en klart bedre bygningsmessig tilstand enn bygninger utenfor husleieordningen*. Variasjoner med hensyn til bygningsmessig tilstand kan generelt ha en rekke ulike årsaker i tillegg til vedlikehold, og vedlikehold er selvsagt avhengig av en rekke andre forhold enn husleieordning eller ikke husleieordning.

Denne klare sammenhengen som er påvist mellom husleieordning og bygningsmessig vedlikehold gjelder i utgangspunktet bare for den bygningsmassen den er påvist for, og for den husleieordningen som er etablert for Statsbyggs eiendommer og brukere i høgskolesektoren. Det er imidlertid teoretisk grunnlag for å forvente at *denne husleieordningen med det forvaltningsregimet den inngår i vil ha en tilsvarende klart positiv effekt på vedlikeholdet* også for andre bygningstyper.

Mulighetene for å generalisere resultatet videre krever en grundigere teoretisk drøftelse. Spørsmålet om det kan forventes at andre ordninger, som for eksempel en form for internleie med et mindre klart økonomisk og organisatorisk skille mellom huseier og leietaker, kan gi like gode effekter for vedlikeholdet, er ikke uten videre mulig å besvare ut fra de sammenhengene vi har funnet i dette materialet.



## 6 Referanseliste

Arbeidsgrupperapport (1996): *Evaluering av innføringen av husleieordningen i staten og omlegingen av Statsbygg til forvaltningsbedrift*. Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Administrasjonsdepartementet, Oslo

Bergseng og Håkonsen (2001): *Forvaltning, drift og vedlikehold av eiendom i offentlig og privat sektor*. Arbeidsrapport nr. 7/2001. Telemarksforskning - Bø.

ECON og Multiconsult (2002): *Organisering av kommunal eiendomsforvaltning*. Rapport 18/02, Econ, Oslo

ECON og Multiconsult (2001): *Vedlikehold av kommunale bygninger*. Rapport 3/01, Econ, Oslo

March, James and Herbert Simon (1993) sec. ed. : *Organizations*. Blackwell, Cambridge, MA, U.S.A.

NOU 1990: 5. *Modernisering av den statlige eiendomsforvaltning*. Statens forvaltningstjeneste, Oslo.

NOU 2004: 22. *Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren*. Statens forvaltningstjeneste, Oslo

NS 3454 (2000). *Livssyklus kostnader for byggverk, prinsipper og struktur*. Standard Norge, Oslo

Finansministeriet (2003). *Omkostninger og effektivitet i staten, Rapport fra udvalget om omkostningsbaserede budget- og regnskabsprinsipper*. København.

Schaaf, Pity van der (2002): *Public Real Estate Management. Challenges for government*. Dr.-avhandling ved DUP Science. Delft.

SOU 1996: 187. *Statens ändamålsfastigheter. Princip för förvaltning och hyressättning*. Delbetänkande av Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning m.m. Stockholm.

SOU 1997: 96. *Lokalförsörjning och fasighetsägande. En utvärdering av statens fasighetsorganisation*. Slutbetänkande av Utredningen om utvärdering av Byggnadsstyrelsens ombildning. Stockholm.

SOU 2004: 28. *Hyressättning av vissa ändamålsbyggnader*. Betänkande av Ändamålsfastighetskommittén. Stockholm.

St.prp. nr. 63 (1990-91): *Om modernisering av den statlige eiendomsforvaltning*. Statens forvaltningstjeneste, Oslo.

St.prp. nr. 84 (1998-99): *Om ny strategi for Statsbygg og etablering av Statens utleiebygg AS*. Statens forvaltningstjeneste, Oslo.

St.prp. nr. 77 (2000-2001): *Omlegging av Forsvarets eiendomsforvaltning*. Statens forvaltningstjeneste, Oslo.

Williamson, Oliver (1975): *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications : a study in the economics of internal organization*. The Free Press. New York.

## VEDLEGG 1

### **Foilserie utarbeidet av Multiconsult - Copyright Multiconsult AS**



#### Foilserie utarbeidet av Multiconsult

#### ERFARING MED HUSLEIE

Empiriske forskjeller i teknisk tilstand for bygninger i statlig undervisningssektor innenfor og utenfor husleieordning

Oslo, 12. Januar 2005

Dato: Side: 1



## Foilserie utarbeidet av Multiconsult

12. Januar 2005

Dato: Side:2



### Kort om denne foilserien

- Denne foilserien inneholder i alt 18 diagrammer som viser teknisk tilstand for bygninger i statlig undervisningssektor
- Det er skilt på bygninger innenfor og utenfor husleieordning
- Data er presentert for tre hovedbygningsskategorier
- Multiconsult har i denne omgang IKKE tatt stilling til årsakene til de forskjeller i tilstand som her fremkommer

Dato: Side:3



## Kort om bakgrunn

- Benyttet underlag ble fremskaffet i forbindelse med oppdrag for Utdannings- og forskningsdepartementet i 2002, og omhandler alle universiteter og høyskoler
- Kartleggingen omhandlet overordnet registrering av bygningstype, byggeår og teknisk tilstand pr bygg
- Angivelse av teknisk tilstand er basert på NS 3424 "Tilstandsanalyse av byggverk", som innebærer en gradering fra 0 til 3, hvor 0 er best tilstand, 3 er dårligst tilstand

Dato: Side:4



## Kort om underlag

- Porteføljen som her er behandlet utgjør totalt 1 898 100 m<sup>2</sup> BTA, hvorav:
  - 1 190 132 m<sup>2</sup> BTA utgjør Universiteter og selvforvaltende høyskoler
  - 707 968 m<sup>2</sup> BTA utgjør høyskoler tilknyttet Statsbygg
- Det er søkt å etablere mest mulig sammenlignbare areal basert på koding iht NS 3457 "Bygningstypetabellen". Her presentert på tre hovedkategorier:
  - Undervisningsbygninger med integrerte funksjoner:
    - Dvs hovedbygninger, fløyer og avdelinger
  - Øvrige undervisningsbygninger
    - Dvs spesialbygninger, annekse, studenthus mm
  - Kontor/administrasjonsbygninger
- Selve kartleggingen ble gjennomført av personer med god kjennskap til den aktuelle bygningsmassen.

Dato: Side:5



## Kort om usikkerhet

- Angivelse av tilstandsgrader er blitt gjort på et overordnet nivå - dvs helhetsvurdering pr bygning
- Det kan vært noe ulik praksis hos dem som har gjennomført kartlegging ved koding av bygningstyper
- For enkelte kombinasjoner av hovedbygningstype og byggeperiode er underlaget for lite til at presentert resultat kan sies å være representativt- resultater må således benyttes med varsomhet

Dato: Side:6



## Kort om presentasjon

- På de påfølgende sidene presenteres teknisk tilstand for de tre hovedbygningstypene fordelt på følgende byggeperioder:
  - Før 1965
  - 1965 – 1974
  - 1975 – 1984
  - Etter 1984
- Og i tillegg for
  - Alle år samlet pr type
  - Gjennomsnitt tilstandsgrad pr type og periode
- I tilknytning til de enkelte diagrammene er det angitt omfanget av areal som ligger til grunn

Dato: Side:7

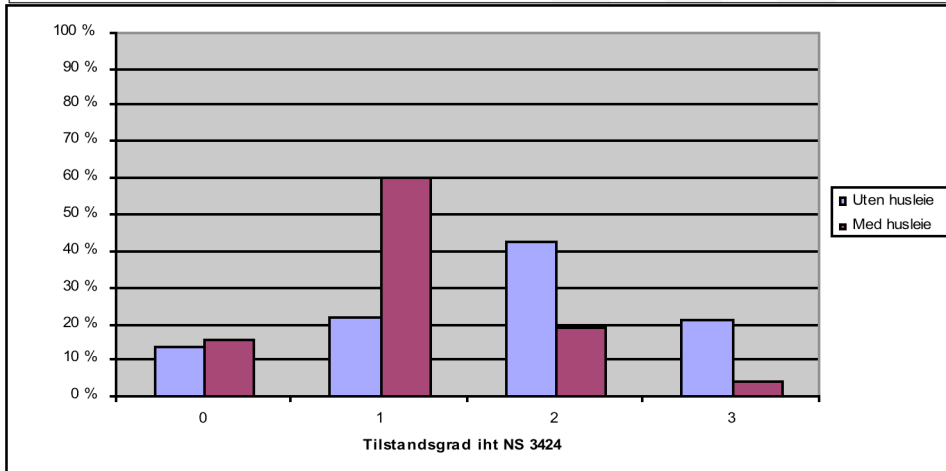


## Undervisningsbygninger med integrerte funksjoner. - Perioden før 1965

Arealunderlag:

Bygninger uten husleie: 290 486 m2 BTA

Bygninger med husleie: 117 373 m2 BTA



Dato: Side:8

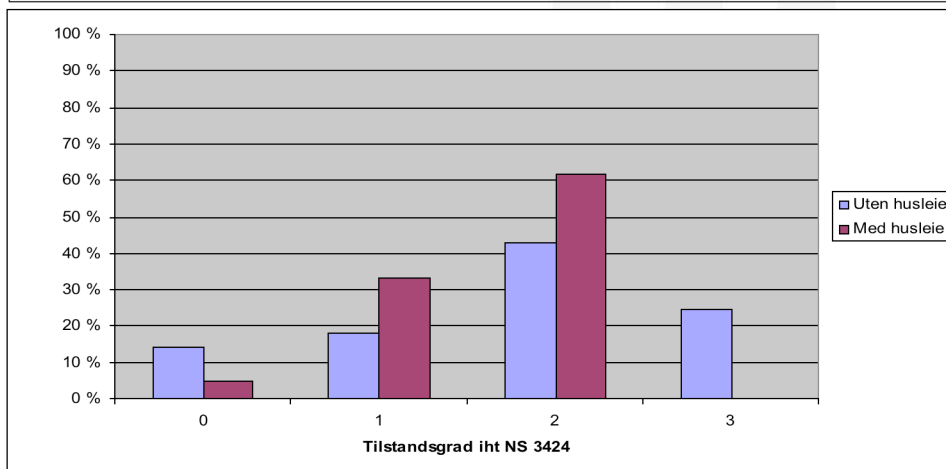


## Øvrige undervisningsbygninger - Perioden før 1965

Arealunderlag:

Bygninger uten husleie: 78 708 m2 BTA

Bygninger med husleie: 13 754 m2 BTA



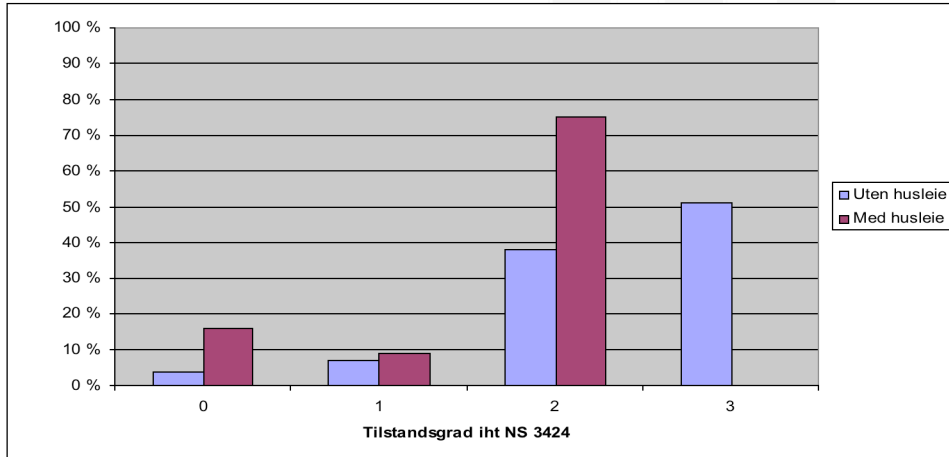
Dato: Side:9



## Kontor/administrasjonsbygninger – Perioden før 1965

### Arealunderlag:

Bygninger uten husleie:	53 689	m2 BTA
Bygninger med husleie:	5 253	m2 BTA



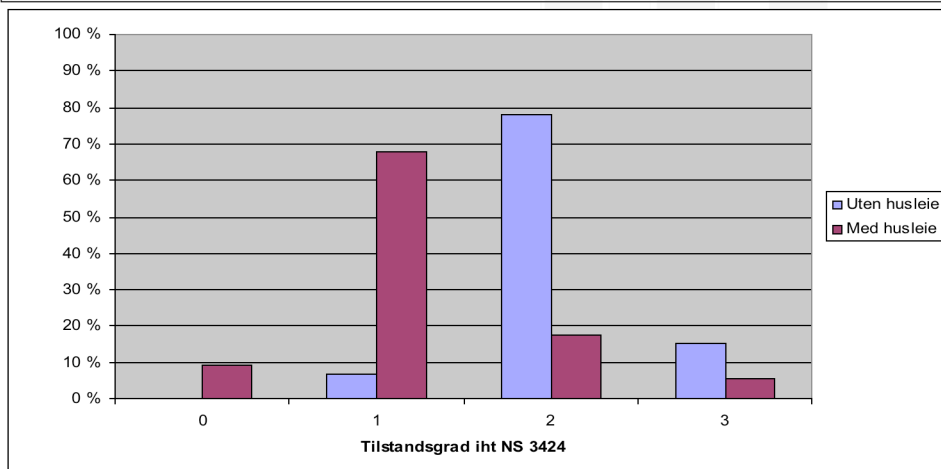
Dato: Side:10



## Undervisningsbygninger med integreerte funksjoner – Perioden 1965 -1974

### Arealunderlag:

Bygninger uten husleie:	205 512	m2 BTA
Bygninger med husleie:	185 298	m2 BTA

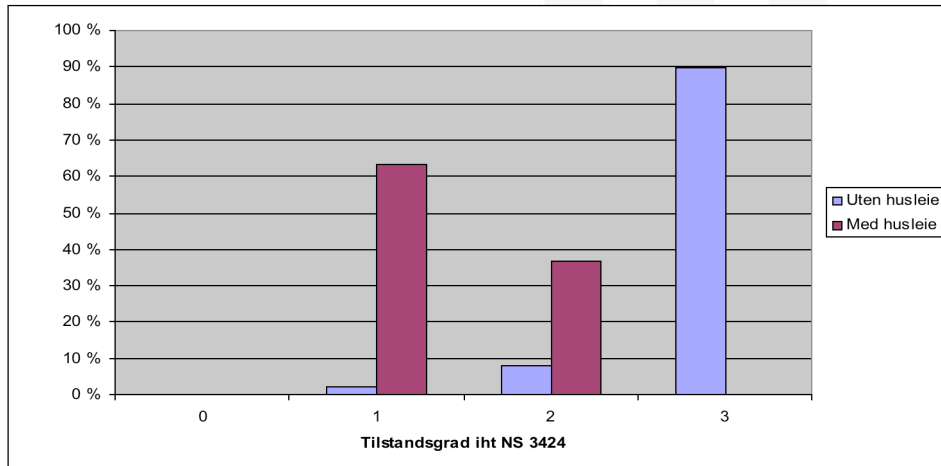


Dato: Side:11



## Øvrige undervisningsbygninger – Perioden 1965 - 1974

Arealunderlag:	Bygninger uten husleie:	18 648	m2 BTA
	Bygninger med husleie:	5 255	m2 BTA

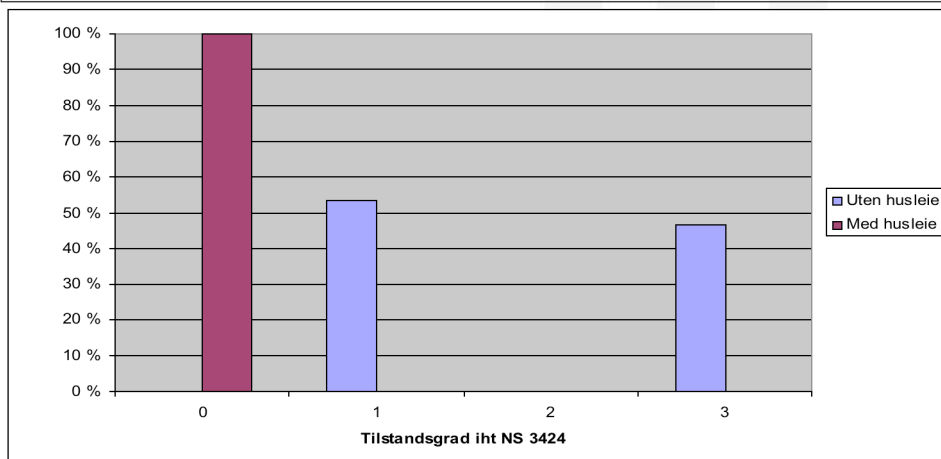


Dato: Side: 12



## Kontor/administrasjonsbygninger – Perioden 1965 - 1974

Arealunderlag:	Bygninger uten husleie:	1 368	m2 BTA
	Bygninger med husleie:	4 515	m2 BTA



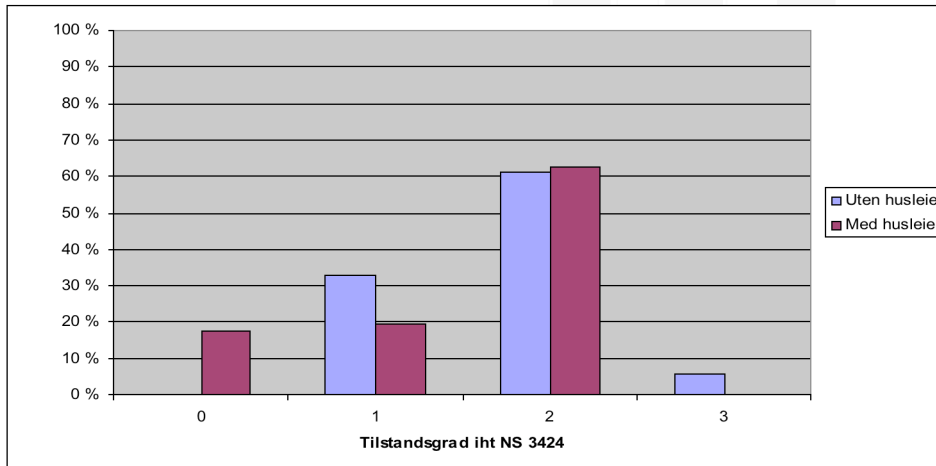
Dato: Side: 13





## Undervisningsbygninger med integrerte funksjoner – Perioden 1975 -1984

Arealunderlag:	Bygninger uten husleie:	167 726	m2 BTA
	Bygninger med husleie:	52 624	m2 BTA

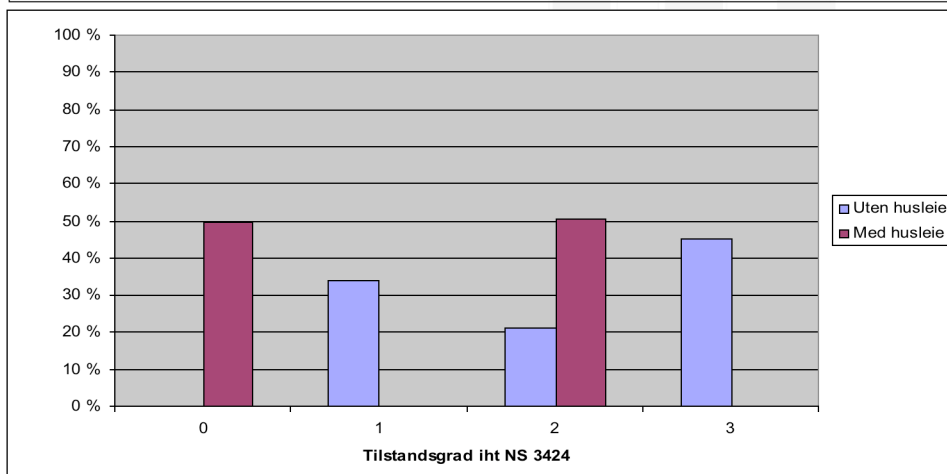


Dato: Side: 14



## Øvrige undervisningsbygninger – Perioden 1975 - 1984

Arealunderlag:	Bygninger uten husleie:	11 469	m2 BTA
	Bygninger med husleie:	8 300	m2 BTA

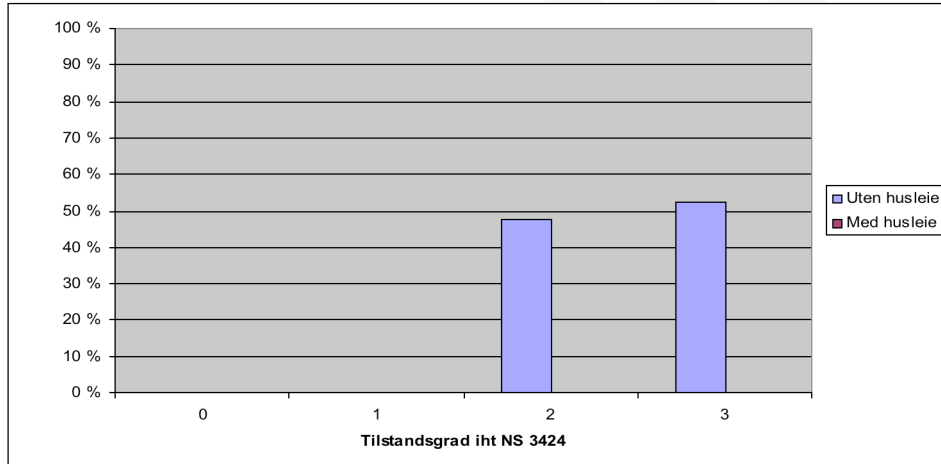


Dato: Side: 15



## Kontor/administrasjonsbygninger – Perioden 1975 - 1984

Arealunderlag:	Bygninger uten husleie:	1 796	m2 BTA
	Bygninger med husleie:	0	m2 BTA

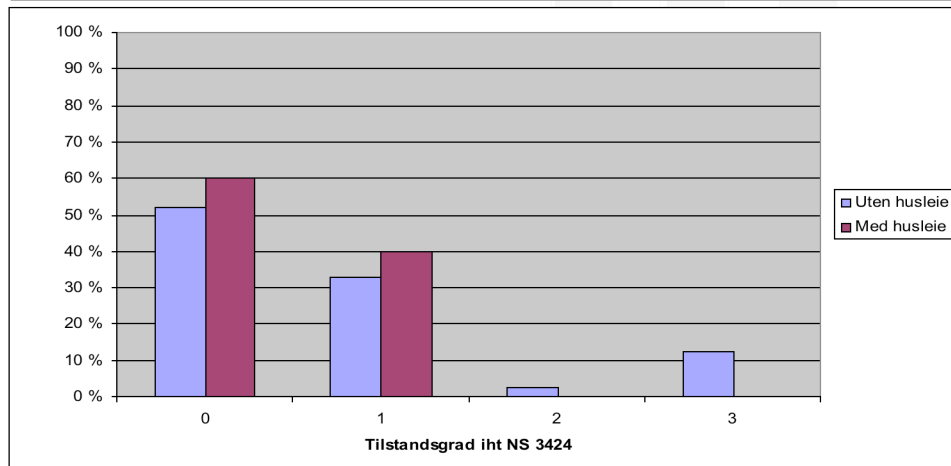


Dato: Side: 16



## Undervisningsbygninger med integreerte funksjoner – Perioden etter 1984

Arealunderlag:	Bygninger uten husleie:	286 964	m2 BTA
	Bygninger med husleie:	299 791	m2 BTA



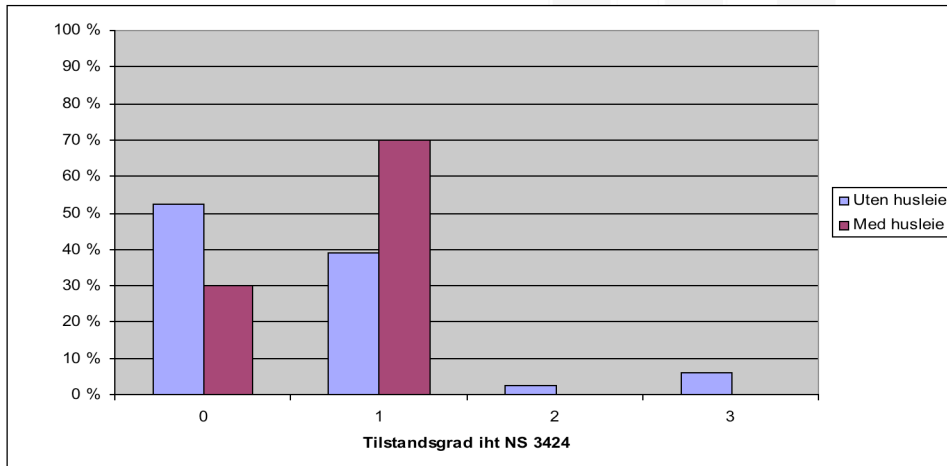
Dato: Side: 17



## Øvrige undervisningsbygninger – Perioden etter 1984

### Arealunderlag:

Bygninger uten husleie:	64 207	m2 BTA
Bygninger med husleie:	4 307	m2 BTA



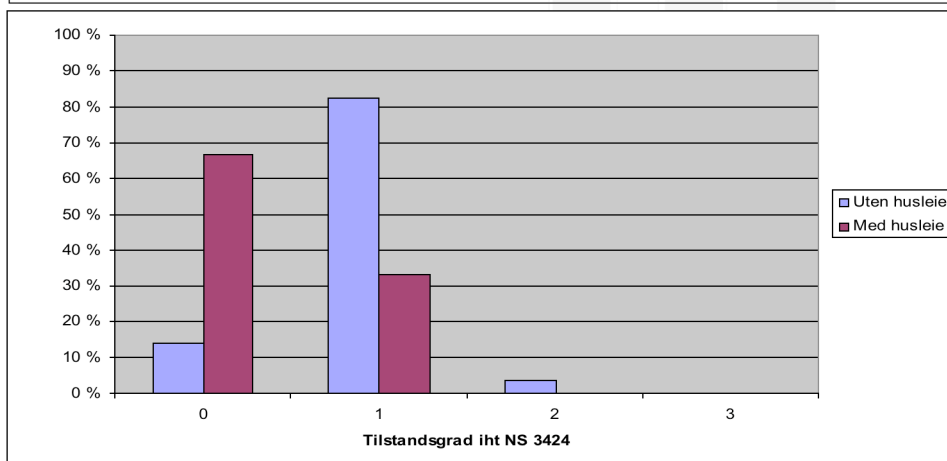
Dato: Side:18



## Kontor/administrasjonsbygninger – Perioden etter 1984

### Arealunderlag:

Bygninger uten husleie:	9 559	m2 BTA
Bygninger med husleie:	11 498	m2 BTA

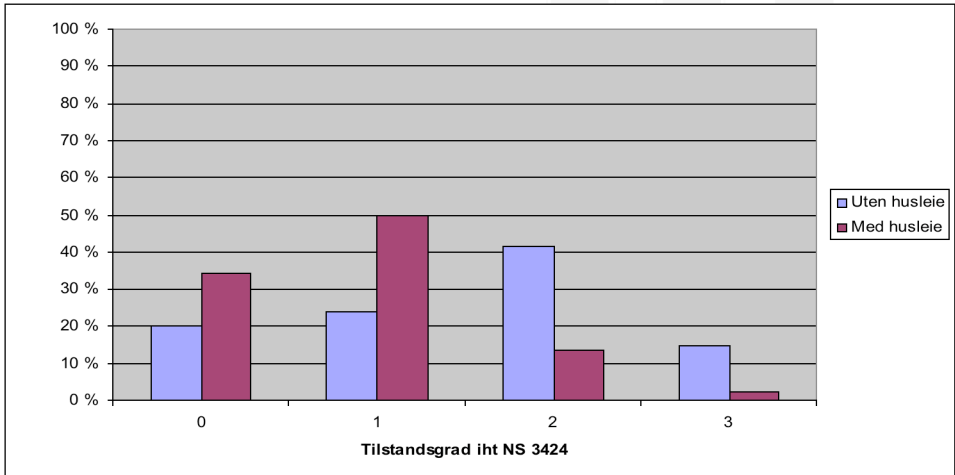


Dato: Side:19



## Undervisningsbygninger med integrerte funksjoner – Alle perioder

Arealunderlag:	Bygninger uten husleie:	950 689	m2 BTA
	Bygninger med husleie:	655 086	m2 BTA

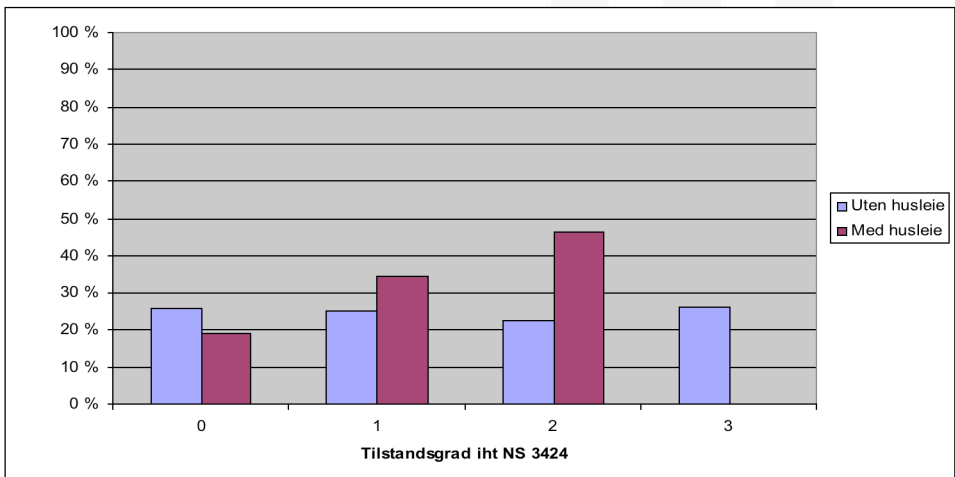


Dato: Side:20



## Øvrige undervisningsbygninger – Alle perioder

Arealunderlag:	Bygninger uten husleie:	173 031	m2 BTA
	Bygninger med husleie:	31 616	m2 BTA

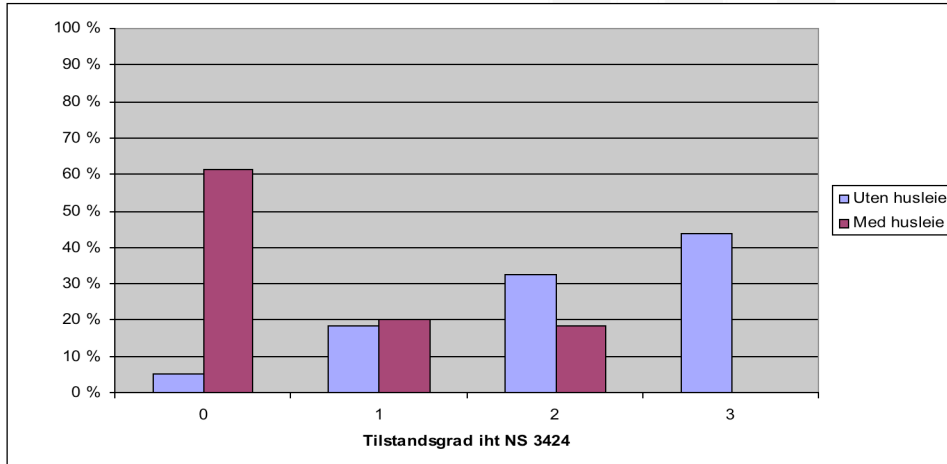


Dato: Side:21



## Kontor/administrasjonsbygninger – Alle perioder

Arealunderlag:	Bygninger uten husleie:	66 412	m2 BTA
	Bygninger med husleie:	21 266	m2 BTA

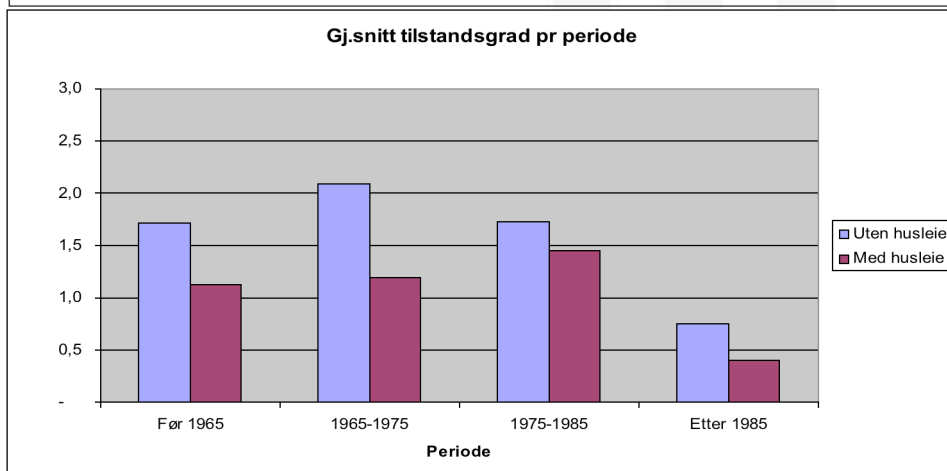


Dato: Side:22



## Undervisningsbygninger med integreerte funksjoner – Gjennomsnitt tilstandsgrad pr periode

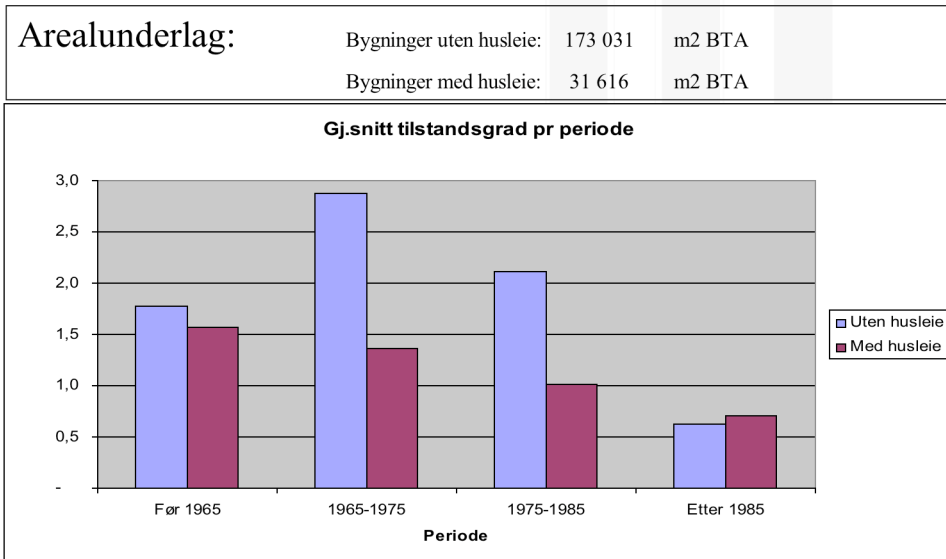
Arealunderlag:	Bygninger uten husleie:	950 689	m2 BTA
	Bygninger med husleie:	655 086	m2 BTA



Dato: Side:23



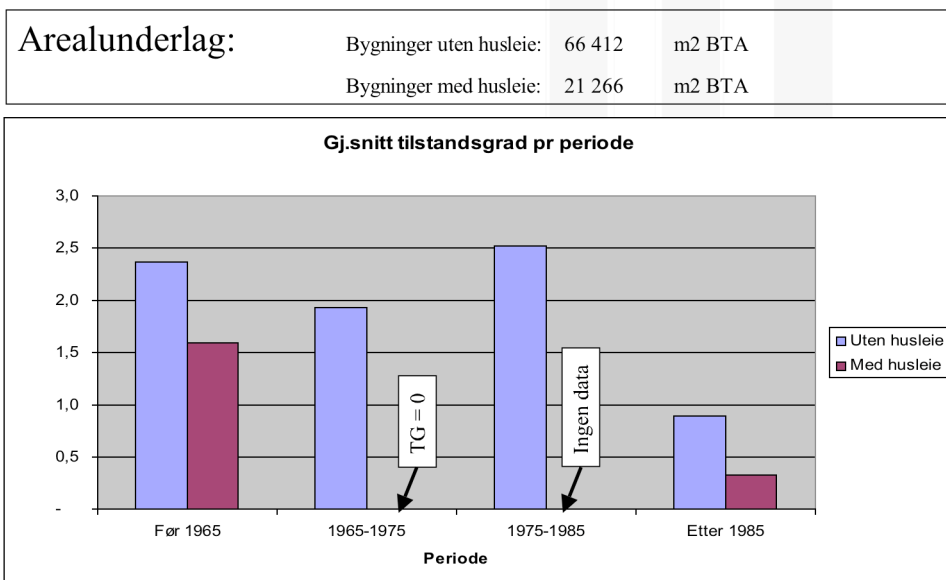
## Øvrige undervisningsbygninger – Gjennomsnitt tilstandsgrad pr periode



Dato: Side:24



## Kontor/administrasjonsbygninger – Gjennomsnitt tilstandsgrad pr periode



Dato: Side:25